Гарри П. Хатри

Мониторинг результативности

в общественном секторе

Институт экономики города
Москва 2005

Мониторинг результативности в общественном секторе

Гарри П. Хатри

Performance Measurement
Getting Results

Harry P. Hatry

with a chapter by Joseph S. Wholey

The Urban Institute Press
Washington, D.C.

THE URBAN INSTITUTE PRESS
2100 M Street, N.W.
Washington, D.C. 20037

Editorial Advisory Board
William Gorham
Craig G. Coelen
Kathleen Courrier
Adele V. Harrel
Marilyn Moon
Demetra S. Nightingale
George E. Peterson
Blair Burns Potter

Copyright© 1999. The Urban Institute. All rights reserved. Except for short quotes, no part of this book may be reproduced or utilized in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording, or by information storage or retrieval system, without written permission from The Urban Institute Press.

Library of Congress Cataloging in Publication Data.

Perfomance Measurement: Getting Results/Harry P. Hatry.

Includes bibliographical references and index.

1. Benchmarking (Management). 2. Performance—Evaluation. I. Title.

HD62.15.H38 1999 99-41582
658.4'013—dc21 CIP

ISBN 0-87766-692-X (paper, alk. paper)

Printed in the United States of America

Distributed in North America by
University Press of America
4720 Boston Way
Lanham, MD 20706

Мониторинг результативности в общественном секторе

Гарри П. Хатри

Перевод с английского

Фонд «Институт экономики города»
Москва 2005

УДК 338.46:005.584.1
ББК 65.42
Х27

Перевод с английского Толстовой И.Л.

Х27 Хатри Г.П. Мониторинг результативности в общественном секторе: Пер. с англ. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2005. — 276 с.

Подлинным показателем полезности затраченных усилий при предоставлении общественных услуг является не произведенный продукт, а полученный результат (эффект). Например, число пациентов, прошедших курс лечения в государственной больнице, — это продукт, а процент выписанных из больницы пациентов, которые в течение определенного времени после лечения не обращаются за врачебной помощью, — результат. Таким образом, смешение продукта и результата — это смешение деятельности и достижений.

Чтобы управлять результативностью, необходимо разработать количественные показатели для измерения результатов выполняемых работ и научиться применять их на регулярной основе. В книге прослежено развитие методов измерения результатов, даны практические советы по созданию и применению систем мониторинга результативности, а также рассмотрены смежные вопросы, такие как контроль за качеством информации, политические факторы и подготовка кадров. Эта работа является итогом почти тридцатилетней научно-исследовательской деятельности специалиста The Urban Institute Гарри Хатри, лидера в области оценки программ и измерения результатов.

УДК 338.46:005.584.1
ББК 65.42

ISBN 5-8130-0096-8

Книга опубликована при поддержке
Агентства США по международному развитию (USAID)

© Фонд «Институт экономики города», 2005

The Urban Institute — некоммерческая организация, созданная в 1968 году в г. Вашингтоне для ведения научно-исследовательской и образовательной деятельности. Специалисты института занимаются исследованием стоящих перед государством и обществом социальных и экономических проблем, а также возможностей их решения средствами государственных и частных организаций. Важнейшие результаты исследований распространяются в рамках программы публикаций собственного издательства. Целью деятельности института является изучение общественных проблем и содействие их решению, улучшение государственного управления и процесса принятия решений, повышение информированности общественности по важнейшим вопросам политики.

Работа специалистов института, начиная с широких концептуальных исследований и кончая административной и технической помощью, способствует накоплению знаний, необходимых для принятия социально-политических решений в интересах общества.

Выводы и мнения, высказываемые в публикациях института, принадлежат исключительно авторам и не обязательно отражают позицию сотрудников, руководителей или попечителей института, консультационных групп или иных организаций, предоставляющих институту финансовую поддержку.

DILBERT reprinted by permission of United Feature Syndicate, Inc.

Содержание

От автора....11
Предисловие....15

Часть 1. Введение

Глава 1. Область применения мониторинга результативности....19
Глава 2. Какие виды данных используются для мониторинга результативности?....27

Часть 2. Процесс мониторинга результативности

Глава 3. Первые шаги....43
Глава 4. Какие цели и задачи стоят перед программой? Кто ее клиенты?....51
Глава 5. Какие результаты отслеживать?....57
Глава 6. Какие показатели результативности нужно отслеживать?....67
Глава 7. Какие методы сбора данных нужно использовать?....83

Часть 3. Анализ и применение полученной информации

Глава 8. Как сделать информацию о результативности полезной: разбивка показателей по категориям....111
Глава 9. Как сделать информацию о результативности полезной: сопоставление показателей (бенчмаркинг)....125
Глава 10. Анализ и представление полученной информации....137
Глава 11. Основные формы и стимулы к применению результатов мониторинга....161
Глава 12. Бюджетирование, ориентированное на результат....181

Часть 4. Другие вопросы мониторинга результативности

Глава 13. Контроль качества: оценка точности и полезности системы мониторинга результативности 215
Глава 14. Другие вопросы мониторинга результативности 237

Часть 5. Подводим итоги

Глава 15. Основные элементы мониторинга результативности 249

Список литературы 257

Приложения
1. Пример анкеты для опроса учителей по программе «Звездные школы» ...263
2. Пример анкеты для опроса учащихся по программе «Звездные школы» ..266

Об авторе 269

Глоссарий* 270

* Перевод и характеристики основных терминов, используемых в книге, выполнены экспертами Института экономики города. Следует отметить, что некоторые термины и определения не являются пока общепринятыми. (*Ред.*)

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 Геблера «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 (ICMA), 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 (OECD), 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.

Предисловие

Справедливость, качество и подконтрольность при предоставлении общественных услуг — вот отличительные черты хорошего правительства. Улучшение деятельности правительственных органов в данном направлении является задачей хороших руководителей. Однако для того, чтобы государственные или частные организации, занимающиеся предоставлением этих услуг, смогли улучшить свою работу, необходимо иметь некий объективный способ ее оценки.

Нетрудно отслеживать результаты деятельности по «продукту», т.е. по объему выполненных работ и предоставленных услуг. На практике этот показатель используется уже не один десяток лет. Однако подлинным показателем полезности затраченных усилий является не произведенный продукт, а полученный результат (эффект). Результат, определяемый целями деятельности организации, — это те блага, которые получает клиент и все население в целом в результате предоставленных услуг. Например, число пациентов, прошедших курс лечения в государственной психиатрической больнице, — это продукт, а процент выписанных из больницы пациентов, способных вести самостоятельную жизнь, — результат. Таким образом, смешение продукта и результата — это смешение деятельности и достижений.

Для управления результативностью необходимо разработать количественные показатели для измерения результатов выполняемых работ и научиться применять их на регулярной основе. Такая информация полезна при формировании и обосновании бюджетных расходов, а также при определении наилучших путей использования имеющихся ресурсов. Обладая количественной информацией о достигнутых результатах, администраторы программ смогут влиять на их эффективность, а также публично доказывать их необходимость, что способствует росту доверия к правительству.

В настоящей книге прослежено развитие методов измерения результатов, показано, чего могут ожидать от их использования руководители, даны практические советы по созданию и применению систем мониторинга результативности, а также рассмотрены смежные вопросы, такие как контроль над качеством информации, политические факторы и подготовка кадров. Эта книга является итогом почти 30 лет научно-исследовательской деятельности специалиста The Urban Institute Гарри Хатри, лидера в области оценки программ и измерения результатов. Другой пионер данного направления, бывший сотрудник The Urban Institute Джозеф Хоули написал главу, посвященную оценке качества систем мониторинга результативности.

Работа Хатри отражает многолетнюю направленность The Urban Institute на оказание помощи правительственным органам в целях повышения качества и эффективности их услуг. Институтом профинансированы и опубликованы ре-

зультаты обширных исследований Хатри, посвященных тюрьмам, психиатрическим больницам, а также работе с подростками-наркоманами. К настоящему времени вышло семнадцать книг Хатри и его коллег о предоставлении общественных услуг государственными и частными организациями, эффективном управлении, анализе программ, эффективности и инновациях, опросах потребителей.

За прошедший период стало ясно, что практически любая общественная услуга — охрана правопорядка, транспорт, образование, социальное обслуживание, охрана окружающей среды и т.д., независимо от того, предоставляется ли она государственной или частной некоммерческой организацией, может быть улучшена, если в распоряжении менеджеров есть информация, полученная при регулярном измерении результатов работы. Измерение результативности может применяться как в бедных, развивающихся странах, так и в богатых, промышленно развитых странах. Как отмечает Хатри, нацеленность на результат получает все большее распространение во всех странах мира.

Однако измерение результативности — это не панацея. Этот метод не объясняет, почему достигнут именно такой эффект, не может измерить все виды результатов. Измерение результативности дает полезную информацию и помогает принимать правильные решения, но не заменяет содержательного анализа явлений. Регулярное измерение результатов деятельности правительства и качества предоставляемых гражданам общественных услуг и использование полученной информации для улучшения работы правительства, несомненно, явится достойной целью в нынешнем столетии.

Вильям Горхем,
президент The Urban Institute

Часть I

Введение

Глава 1

Однажды в Нью-Йорке умерли священник и водитель такси и попали в рай. Святой Петр показал священнику его вечный дом — хижину. Затем он показал водителю его вечный дом — особняк. Священник обиделся и спросил святого Петра: «Почему такая разница?» Святой Петр ответил: «Когда вы читаете проповедь, люди спят, а когда он садится за руль, люди молятся!»
В этой книге важен РЕЗУЛЬТАТ.

Область применения мониторинга результативности

Что такое мониторинг результативности и зачем он нужен

Тренер любой спортивной команды должен знать, сколько очков она набрала, чтобы решить, что нужно сделать для ее победы. Руководители государственных учреждений и негосударственных некоммерческих организаций нуждаются в аналогичной информации. Для коммерческого предприятия это данные о полученной прибыли и доли предприятия на рынке. Методу измерения текущих показателей и их использования для улучшения работы, получившему известность как мониторинг результативности, и посвящена эта книга.

Мониторинг результативности понимают по-разному. Мы определим его как *регулярное измерение результатов и эффективности предоставления услуг или программ.* Новым элементом в данном определении является регулярность измерений. Регулярное измерение — важнейшая часть системы управления любой деятельностью, целью которой является получение каких-либо результатов[1]. Это особенно важно, когда основное внимание уделяется интересам клиентов, т.е. максимизации получаемых благ и минимизации негативных последствий от реализации каких-либо программ или услуг. При этом в качестве клиентов могут выступать как граждане, непосредственно получающие услуги, так и граждане и компании, интересы которых лишь косвенно затрагиваются этими программами и услугами.

Если измеряются не те показатели или измерения неточны, получатели такой информации будут введены в заблуждение и скорее всего примут неправильное решение. Как говорится, что посеешь, то и пожнешь.

Одними из важных направлений применения мониторинга результативности являются разработка и обоснование заявок на расходование бюджетных средств. Однако не менее важно и то, что он помогает руководить работой в течение года. Руководители государственных и частных организаций часто утверждают, что информация о результативности им не поможет, поскольку главная проблема — это нехватка ресурсов для выполнения поставленных задач. На самом деле данная информация помогает им понять, что может быть сделано лучше при имеющихся ресурсах, а также доказать лицам, принимающим решение о выделении финансирования, что они действительно делают все возможное.

Отслеживание расходов и физических «продуктов» реализуемых программ проводится не одно десятилетие. Это полезно для занятого в программе персонала, однако ничего не говорит о том, что реально достигнуто, т.е. что получили от ее реализации клиенты и население в целом. Этот пробел может восполнить регулярный мониторинг результативности.

Несмотря на большое количество прецедентов, большинство руководителей государственного и частного сектора услуг все еще смотрят на него как на диковинку. Полиция и другие правоохранительные органы в течение многих лет регулярно отчитывались об уровне преступности и раскрываемости преступлений. Дорожные службы отслеживали количество аварий, травм и случаев смертельного исхода, органы здравоохранения — количество тяжких заболеваний и смертей, противопожарные органы — количество пожаров, полученных в результате травм и случаев смертельного исхода. В школьных округах отслеживались результаты тестов. Однако *внимание было сконцентрировано на данных по всей подведомственной территории, а не на такой важной информации, как результаты реализации конкретной программы.*

Регулярный сбор информации — вот основная характеристика мониторинга результативности. Для формирования бюджета обычно достаточно годовых показателей, однако для оценки успешности программ, выявления серьезных проблем и создания стимулов к улучшению работы необходимо получать соответствующие данные гораздо чаще[2].

И последнее замечание. Одна крайне важная характеристика результативности, которую часто забывают при рассмотрении путей использования результатов мониторинга, — это обеспечение равенства всех граждан в доступе к результатам мониторинга. Тщательно проработанная система показателей позволяет оценить, насколько справедлива какая-либо программа, и принять необходимые меры. Хорошая система мониторинга результативности также позволяет продемонстрировать населению и лицам, принимающим решения, что общественные услуги предоставляются на справедливой основе, соответственно, повышается доверие к этим услугам. (В главе 8 для оценки справедливости рассматриваемой программы будет предложена классификация ее результатов в зависимости от характеристик граждан, интересы которых она в значительной мере затрагивает.)

Ограничения на использование мониторинга результативности

Сотрудники государственных учреждений или частных организаций, использующие в своей работе информацию, полученную в результате мониторинга, должны понимать, что может и чего не может дать такая информация, и не ждать нереальных результатов. Мониторинг результативности имеет три ограничения.

1. Данные, полученные в ходе мониторинга, не объясняют, за счет чего достигнут тот или иной результат. Иначе говоря, нельзя судить о том, насколько измеряемые результаты связаны с эффектом от реализации программы. Это важный момент. Продолжим аналогию со спортивной командой. Счет сам по себе не может подсказать тренеру, что и как нужно изменить в игре команды. Для этого менеджер и тренер должны просмотреть запись игры и обсудить ошибки. То же самое относится и к предоставлению услуг. Мониторинг результативнос-

ти проводится в основном для получения данных о результатах («счет игры»). Однако, для того чтобы система мониторинга результативности стала более полезной, необходимо предусмотреть возможность оценки отдельных аспектов реализации программы, объясняющих полученные в процессе мониторинга результаты.

С этим связана одна из главных спорных проблем мониторинга результативности — *проблема ответственности*. За что следует спрашивать с руководителей? В правительстве Новой Зеландии, например, пришли к выводу, что ответственность за результативность программы несут только официальные лица, принимавшие решение о ее реализации, а непосредственно реализующие программу органы или организации от ответственности следует освободить. И все же, несмотря на то, что важнейшие результаты редко зависят от деятельности конкретной (государственной или частной) организации, руководители и персонал *ответственны* за получение желаемых результатов. Они должны отслеживать результаты своей деятельности и использовать полученную информацию для улучшения работы.

И рядовые, и нерядовые сотрудники, а также должностные лица зачастую слишком быстро соглашаются с тем, что у них нет рычагов воздействия на ситуацию. Общая ответственность за полученные результаты создает стимулы к принятию новаторских решений для повышения результативности предоставляемых услуг даже в условиях крайне ограниченных ресурсов.

2. Некоторые результаты нельзя измерить напрямую. Самый показательный пример — успешность мероприятий по предотвращению нежелательных событий, например преступлений или употребления наркотиков. В этом случае могут быть использованы суррогаты — показатели, отражающие динамику количества инцидентов, которые не были предотвращены.

3. Информация, полученная в ходе мониторинга результативности, составляет только часть сведений, необходимых руководителям и выборным должностным лицам для принятия решений. Мониторинг результативности не заменяет данных об основных расходах, необходимости принимать стратегические решения, а также не отменяет здравого смысла, хорошего менеджмента, лидерских качеств и творческого подхода. Главная цель мониторинга результативности — обратить внимание на проблему. Сам по себе он не может дать ответ на вопрос, что же нужно сделать.

Анализ эффективности на основе мониторинга результатов

В рамках мониторинга результативности эффективность обычно определяется как отношение использованных ресурсов (денежные средства, время персонала или иной физический вклад) к произведенному за счет этих ресурсов продукту. Показатель удельных затрат, увязывающий расходы с полученными продуктами, повсеместно использовался в течение многих лет. *Проблема с использованием данных соотношений состоит в том, что показатели работы можно улучшить за счет снижения качества продукта.* В случае контроля за результатами мы получаем более точный индикатор эффективности. Например, «затраты на одного обслуженного клиента» — это индикатор эффективности, нацеленный на продукт. То есть в данном случае эффективность будет выше при снижении затрат на одного клиента, хотя состояние «среднего» клиента мо-

жет от этого ухудшиться. «Затраты на одного клиента, состояние которого улучшилось после получения услуги» — это индикатор эффективности, нацеленный на результат. Он дает гораздо более ясную картину реальных достижений программы.

Некоторые хотят пользоваться только индикаторами продуктивности, аргументируя свою позицию тем, что эти индикаторы можно полностью проконтролировать и с уверенностью установить причинно-следственную связь. Однако такой подход к эффективности создает ряд проблем.

Возьмем, к примеру, программу регулярных занятий для курильщиков, поощряющих их отказаться от курения. «Затраты на одно занятие» находятся под полным контролем программы. «Затраты на одного курильщика, который бросил курить» нельзя проконтролировать, поскольку решение бросить курить зависит от множества других факторов, не имеющих отношения к проведенным занятиям. Однако являются ли «затраты на одно занятие» подлинным индикатором эффективности? И представители государственных органов, и граждане скорее всего будут больше заинтересованы в получении желаемого результата. *Даже если причинно-следственную связь однозначно установить нельзя, руководители программы все равно несут ответственность за получение желаемого результата. Индикаторы, привязанные к результатам, лучше показывают, насколько оцениваемая программа способствует достижению поставленных целей.*

Какие организации могут применять мониторинг результативности?

Мониторинг результативности полезен для любой организации, оказывающей услуги населению, независимо от того, имеет ли она достаточные или ограниченные ресурсы, крупная она или маленькая, государственная или частная, расположена ли в развивающейся или экономически развитой стране. Если эта организация предоставляет услуги населению, ее руководство и выборные должностные лица должны быть всерьез озабочены качеством, результатами и эффективностью этих услуг и, следовательно, проводить мониторинг.

Даже небольшие организации с ограниченными ресурсами имеют возможность отслеживать некоторые аспекты качества и результативности предоставляемых ими услуг и вносить изменения в порядок своей работы на основе имеющихся ресурсов. Менее обеспеченные ресурсами организации могут использовать менее сложные процедуры и, возможно, привлекать больше волонтеров.

Однако ко всем организациям применимы одни и те же принципы. Должностные лица и руководители организации должны поддерживать работу по сбору информации, необходимой для мониторинга, а также стремиться использовать эту информацию для улучшения предоставляемых ими услуг независимо от бюджетных ограничений.

Какие услуги можно оценить с помощью мониторинга результативности

Процедуры и проблемы мониторинга результативности применимы к большинству общественных и частных услуг, начиная от программ общественной безопасности, общественных работ и предоставления услуг населению и кон-

чая программами охраны окружающей среды, государственного регулирования и национальной обороны. Мониторинг результативности может применяться и в сфере предоставления «внутренних» услуг (содержание зданий, автотранспорта, информационных систем, работа с кадрами, материально-техническое снабжение). Однако, поскольку результаты от предоставления данных услуг видны только внутри самой организации, бывает трудно, если вообще возможно, оценить их влияние на предоставление «внешних» услуг. Поэтому в данной книге мы будем рассматривать только последние.

Для оценки результативности видов деятельности с длительным сроком получения результата – несколько лет или даже десятилетий – нельзя применять стандартные процедуры мониторинга результативности. Это в первую очередь относится к долгосрочному планированию и фундаментальным исследованиям. Принятый федеральным правительством США в 1993 году Акт о результатах деятельности правительственных органов касался всех видов федеральных программ. Тем не менее программы фундаментальных исследований столкнулись с наибольшими трудностями при включении систем отслеживания информации в ежегодный процесс мониторинга результативности. Регулярное отслеживание полезно для контроля за соблюдением сроков работ, соответствием затраченных сумм запланированным в бюджете, а также за качеством внутреннего продукта (например, с привлечением экспертного совета для оценки качества и текущих результатов исследования). Для определения же главных результатов исследования целесообразно использовать аналитические ресурсы для углубленной оценки в более поздний срок.

Место мониторинга результативности среди других методов оценки

Оценка программ и другие углубленные исследования

Мониторинг результативности можно рассматривать как один из способов оценки программ. Однако оценка программ обычно предусматривает углубленные специализированные исследования, целью которых является не просто определение результатов программы, но также выявление причин успехов и неудач и определение реального влияния программы на полученный эффект (процедуры, связанные с углубленной оценкой программ, не являются предметом данной книги[3]). Только углубленные исследования могут дать ответ на вопрос, что произошло и почему, чего нельзя сделать лишь на основании данных текущего мониторинга результативности. На практике, правда, во многих случаях так называемая оценка программ, проведенная по заказу правительства (на федеральном уровне, уровне штата или местном уровне), очень мало говорит о причинно-следственной связи между деятельностью и эффектом.

Из-за затрат времени и средств, необходимых для углубленных исследований, они проводятся редко и только для избранных программ. Таким образом, мониторинг результативности и углубленная оценка программ представляют собой взаимодополняющие мероприятия, которые могут только выиграть от обмена информацией. Результаты проведенной в каком-либо году оценки программы могут дополнить или даже заменить результаты мониторинга, проводившегося в течение этого года. Данные, собранные системой мониторинга

результативности в какой-либо организации, могут дать оценщику ценную информацию, в том числе о тенденциях изменений и вопросах, требующих более глубокого изучения[4]. В некоторых случаях процедуры мониторинга результативности применяются для сбора данных при проведении оценки.

Аудит хозяйственной деятельности

Аудиты хозяйственной деятельности, которые приобретают все большую популярность, обычно проводятся аудиторами или главными инспекторами. Эти аудиты, иногда очень напоминающие углубленную оценку программ, носят конкретный выборочный характер и проводятся по нескольким общественным программам каждый год. Мониторинг результативности как источник данных, которые могут быть использованы при проведении аудита[5], должен представлять для аудиторов значительный интерес.

Стратегическое планирование, формирование бюджета и анализ политики

Мониторинг результативности дает информацию, относящуюся в основном к прошлому. Формирование бюджета, стратегическое планирование и анализ политики нацелены на будущее. Как будет показано в следующих главах, результаты мониторинга служат основой для принятия решений или «подсказкой», чего можно ожидать в будущем. Ориентированные на будущее процессы требуют оценки и опыта принятия решений, которые не может дать система мониторинга результативности в чистом виде. В данной книге (в частности, в главах 11 и 12) затрагиваются некоторые основные вопросы формирования бюджета, стратегического планирования и анализа политики, однако их детальное исследование не входит в нашу задачу. Эти вопросы рассматриваются только в контексте роли мониторинга результативности для данных видов деятельности.

Роль сотрудников организации

Сотрудники организаций, в которых проводится мониторинг результативности, явно имеют интерес к данному процессу. В последующих главах будет рассмотрена роль этой важной группы заинтересованных лиц в определении надлежащих показателей мониторинга результативности и использовании полученной информации. При этом, однако, вопрос об измерении степени удовлетворенности их работой не затрагивается, поскольку мы рассматриваем сотрудников этих организаций как производителей услуг, а не как их потребителей[6].

Что и где можно найти в этой книге

Глава 2 завершает часть I определениями понятий, составляющих основу материала всей книги.

В части II описывается процесс мониторинга результативности. Глава 3 рассказывает о том, как начать проводить мониторинг. Далее рассматриваются

цели программы и ее клиенты (глава 4), результаты, которые необходимо отслеживать (глава 5), и конкретные показатели результативности (глава 6). В главе 7 рассказывается о том, каким образом может быть получена необходимая информация.

Часть III посвящена важнейшим вопросам, связанным с изучением и использованием результатов мониторинга. В главах 8 и 9 основное внимание уделяется получению максимальной пользы от этих данных для занятого в программе персонала и других заинтересованных сторон. В главе 8 обсуждаются процедуры детализации данных о результативности. В главе 9 рассматривается процесс бенчмаркинга, то есть сравнения полученных результатов с сопоставимыми данными для определения уровня достижений программы. Глава 10 посвящена выбору методов анализа с учетом доступной информации, а также такому важному, но часто опускаемому элементу анализа, как составление отчета о его результатах. В главах 11 и 12 обсуждаются основные пути использования информации, полученной в результате мониторинга, особое внимание уделено формированию бюджета на основе результатов деятельности.

Часть IV посвящена другим проблемам мониторинга результативности, в том числе организации долгосрочного контроля за качеством информации, полученной в ходе мониторинга результативности (глава 13), необходимости учитывать политические соображения, а также проводить обучение персонала (глава 14).

Часть V (глава 15) подытоживает основные принципы мониторинга результативности, обеспечивающие практическую направленность и реальную отдачу от этого процесса.

Ссылки и примечания

1. В английском языке это понятие выражается терминами «governing-for-results» или «results-oriented government». В данной книге автор предпочел термин «managing-for-results», поскольку, по его мнению, данный подход не ограничивается исполнительными или законодательными органами государственной власти и может применяться частными организациями, занимающимися предоставлением услуг.
2. Часто проводится различие между тем, каким образом предоставляется услуга (например, своевременность, доступность, вежливость с клиентами), и результатами, которые предполагается получить (например, реальное улучшение положения клиента). Как будет показано в главе 4, посвященной содержанию мониторинга результативности, данные характеристики качества услуг важны для клиентов и должны отслеживаться в качестве промежуточных результатов, однако они обычно не показывают, насколько программа продвинулась в достижении целей предоставления услуг.
3. Углубленная оценка программ и способы ее проведения широко описаны в литературе.
4. Как отмечают Маркантонио и Кук при обсуждении моделей прерываемых временных серий, регулярно собираемые данные по мониторингу результативности могут стать важным источником исторических данных для оценщиков. См.: Richard J. Marcantonio and Thomas D. Cook, «Convincing Quasi-Experiments», chap. 7 in *Handbook of Practical Program Evaluation*, ed. Joseph S. Wholey et al. (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1994).

5. Кроме того, аудиторы могут нести ответственность за периодическую оценку действующих в проверяемых организациях систем мониторинга результативности, используемых показателей и предоставляемых данных. (Вопросы ответственности за контроль качества обсуждаются в главе 13.)
6. Единственное исключение — предоставление услуг органами власти более высокого уровня через нижестоящие органы. В этом случае сотрудники нижестоящего органа рассматриваются как промежуточные клиенты вышестоящего органа, и тогда их ожидания и удовлетворенность работой имеют значение для оценки качества программы вышестоящего органа.

Глава 2

Как сказал Марк Твен, «музыка Вагнера лучше, чем она звучит».

Какие виды данных используются для мониторинга результативности?

Основная функция любого мониторинга результативности — получение регулярных надежных данных о результатах деятельности. Однако мониторинг результативности не ограничивается данными о результатах[1]. Он должен включать также информацию, помогающую менеджерам определить объем работы и причины, приводящие к тем или иным результатам.

В основе любой системы мониторинга результативности лежит используемый во всех без исключения программах набор показателей, данных, необходимых для мониторинга, и четкое определение каждой категории этих данных. Слишком часто даже в одной организации возникает неразбериха из-за нечеткого и непоследовательного использования понятий в различных программах.

Определения крайне важны, поскольку они позволяют пользователям результатов мониторинга с уверенностью относить полученные данные к соответствующим категориям, имеющим разное значение и виды использования. За прошедшие годы было разработано множество «ярлыков» для классификации результатов мониторинга. Но вопрос о том, какой конкретно набор «ярлыков» выбрать для анализа работы организации или программы, не имеет первостепенного значения. Главное — это правильно определить параметры, которые необходимо отслеживать.

Два разных человека никогда не распределят данные по категориям одним и тем же образом. То есть неизбежно возникают «серые зоны», поскольку не всегда ясно, куда отнести тот или иной конкретный элемент. Кроме того, для некоторых видов данных определение категории будет зависеть от целей деятельности. Например, если государственный орган разрабатывает стратегический план реформирования системы образования, подготовленный план будет считаться продуктом. Однако, как будет показано ниже, для Департамента образования США, поощряющего разработку подобных планов, подготовка планов штатами считается промежуточным результатом.

В окне 2-1 перечислены категории информации, используемой в процессе мониторинга результативности. Данные об объеме затрат на реализацию конкретной программы (ресурсы) отличаются от внутренней информации об объеме работ, произведенных в рамках программы (процесс). Эти данные, в свою очередь, сильно отличаются от продуктов и услуг, произведенных данной программой (продукт), и их также следует отличать от информации о ре-

зультатах / эффекте. Эти различия необходимо учитывать, для того чтобы не вводить в заблуждение пользователей информации.

Ниже будет последовательно рассмотрена каждая из этих категорий. Краткие определения основных понятий, связанных с мониторингом результативности, приведены в окне 2-2.

Категории информации в системе мониторинга результативности

Ресурсы

Под ресурсами понимают объем фактических затрат, который обычно выражается через денежные средства, или количество человеколет, или же через то и другое. Данная категория в сопоставлении с продуктами и результатами (см. ниже) дает индикаторы эффективности или продуктивности.

ОКНО 2–1

Категории информации в системе мониторинга результативности

- Ресурсы*
- Процесс (объем выполняемой работы или деятельность)
- Продукты*
- Результаты*:
  - — промежуточные результаты,
  - — конечные результаты
- Эффективность и продуктивность*
- Демографические и прочие характеристики поступающих клиентов или поступающей работы
- Поясняющая информация
- Воздействие

* В системах мониторинга результативности эти категории рассматриваются как показатели мониторинга (*performance indicators*).

Для мониторинга результативности значимыми являются объемы фактических, а не заложенных в бюджет затрат. Иногда объем поступающей работы организации рассматривается как ресурс. Однако в нашей книге объем поступающей работы не включается в данную категорию, поскольку объем работы и затраты средств или времени работы персонала – это разные вещи.

Процесс (объем поступающей работы или деятельность)

В данную категорию включают объем поступающей или находящейся в процессе выполнения работы. Для некоторых организаций, например занимающихся социальным обслуживанием, объем работы выражается количеством

обращающихся за их услугами клиентов (граждан, семей или корпоративных клиентов). К другим случаям показатель количества клиентов неприменим. Например, объем работ по содержанию автодорог может выражаться милями дорог, требующих ремонта.

Объем работы не признается показателем мониторинга, поскольку он не показывает, какой объем продукта был в результате произведен. Однако данные об объеме работы очень важны для руководителей программ при отслеживании рабочей нагрузки в процессе реализации программы. (Например, работа, не завершенная в прошлый отчетный период, плюс работа, поступившая в текущем отчетном периоде, вместе составят объем работы в данный период.)

ОКНО 2–2

Основные понятия мониторинга результативности

- **Ресурсы (*inputs*)** — затраты денежных средств или труда для получения продуктов и результатов.
- **Продукт (*outputs*)** — произведенный продукт или предоставленная услуга. Под продуктом понимается завершенная работа самой организации или ее подрядчиков (например, количество миль отремонтированных дорог или количество выполненных заявок).
- **Результат (*outcomes*)** — событие, явление или состояние, не связанное непосредственно с деятельностью или программой, но имеющее непосредственное значение для клиентов или населения в целом. Частота возникновения таких событий или явлений измеряется показателями результативности. В данную категорию также входит качество услуг.
- **Промежуточный результат (*intermediate outcomes*)** — результат, который, как предполагается, позволит получить конечный результат, но сам таковым не является (например, время реагирования на заявки клиентов важно для клиента, однако само по себе оно прямо не говорит о том, насколько успешно была выполнена заявка). Одна услуга может иметь несколько промежуточных результатов.
- **Конечный результат (*end outcomes*)** — то, что в конечном счете требуется получить (например, чистые улицы либо снижение количества преступлений или пожаров на данной территории). У одной услуги может быть более одного конечного результата.
- **Эффективность (или удельные затраты, продуктивность) (*efficiency or unit-cost ratio*)** — соотношение объема ресурсов (обычно выражаемого в долларах или человекогодах) и объема продуктов или результатов, полученных от реализации программы. Если в основу индикатора положен продукт, а не результат, путем снижения удельных затрат территориальная администрация может добиться существенного повышения эффективности за счет ухудшения результатов обслуживания.
- **Показатель мониторинга (*performance indicator*)** — конкретная количественная мера каждого аспекта рассматриваемой деятельности (например, продукта или результата).

Источник: подготовлено по материалам отчета Международной ассоциации городов и округов за 1996 финансовый год — *Comparative Performance Measurement: FY 1996 Data Report* (Washington, D.C.: International City/County Management Association, 1997), 1–4.

Хотя объем работы сам по себе не может служить продуктом или результатом, данные об объеме работы могут быть использованы для расчета показателей результативности. В некоторых случаях данные об объеме работ, не выполненных за отчетный период, могут служить косвенным показателем задержек в предоставлении услуг клиентам (промежуточный результат) — например, количество заявлений на получение кредита, по которым не проведена проверка заемщика, или количество стоящих на очереди клиентов. Однако более прямым и, вероятно, лучшим показателем задержек и очередей на обслуживание будет: (а) прямой показатель уровня задержек, например процент дел, по которым время между подачей заявления и получением услуги превышает X дней, где X — установленный в программе стандарт обслуживания; или (б) процент клиентов, пожаловавшихся на слишком длительное ожидание услуги.

Продукты

Данный показатель характеризует объем произведенного товара или предоставленных услуг за отчетный период. Включение в отчетность этой информации является стандартной практикой во всем мире, поскольку учет произведенного продукта — пример лучшей практики менеджмента. Простыми примерами продукта являются количество миль заасфальтированных дорог, количество подготовленных отчетов, количество проведенных курсов обучения или количество слушателей этих курсов. Однако произведенный продукт сам по себе не говорит о достигнутых результатах, хотя и предполагается, что он приведет к желаемому результату. (Занятый в программе персонал должен знать, каких результатов ожидают от его работы по каждому продукту. Эти результаты и составляют следующую категорию показателей.)

Результаты

В понятие «продукт» входят как произведенный физический продукт, так и результаты проделанной работы. *В сфере мониторинга результативности общественных услуг различие между продуктом и результатом проводится очень четко.*

Результаты — это события, явления или изменения состояния, поведения, позиции, свидетельствующие о прогрессе в достижении целей программы. Таким образом, результаты связаны с главной функцией программы (и реализующей ее организации), т.е. с тем, для чего она существует[2].

Результат — это не то, что «сделала» сама программа, а последствия ее деятельности. В данном случае под результатом понимается эффект от осуществленной деятельности. Различие между результатом и продуктом прекрасно иллюстрирует, например, такой пример: «Число пациентов, прошедших курс лечения в государственной психиатрической больнице, — это продукт, а процент выписанных из больницы пациентов, которые после лечения смогли вести самостоятельную жизнь, — это результат»[3].

Одни результаты желательно максимизировать (например, повышение уровня знаний учащихся), другие — минимизировать (например, уровень преступности). Некоторые результаты носят финансовый характер. Например, для программ государственной помощи правомерным будет такой результат, как снижение объема ошибочных выплат (переплаты или недоплаты). Другой пример: взыскание платежей с родителей, уклоняющихся от уплаты алиментов, будет правомерным результатом работы соответству-

ющих органов. В этих случаях результат может быть выражен в денежной форме.

В понятие результата также входят побочные эффекты — желательные и нежелательные, полезные и вредные. Если можно заранее предсказать возможность возникновения побочных эффектов, в систему мониторинга результативности следует включить соответствующие показатели.

Мониторинг результативности должен охватывать все важные и поддающиеся отслеживанию результаты, даже если на них прямо не указано в документах, определяющих цели и задачи программы. Подобные документы редко предусматривают все результаты, которые необходимо отслеживать при реализации программ. Они и не предназначены для детализации всех желаемых результатов, их задача — определить только самые главные и важные. Например, полиция, помимо уровня раскрываемости преступлений, должна также следить за количеством жалоб на действия полицейских, даже если в положении об ее деятельности не указывается на необходимость отправления правосудия справедливым и честным образом.

Важно также отличать промежуточные результаты от конечных. Это позволяет отделить конечную цель программы от текущих достижений, которые, как предполагается, могут привести к этой цели (но могут и не привести). Рассмотрим ряд определений и примеров, делающих это различие более наглядным.

Промежуточный результат — это результат, который, как предполагается, позволит получить конечный результат, но сам таковым не является.

Приведем примеры промежуточных результатов.

- Лица, прошедшие курс профессионального обучения в рамках программы, основанной на *добровольном* участии. Это показывает, насколько программа преуспела в том, чтобы не только привлечь участников, но и заставить их пройти курс спонсируемых занятий. Однако прохождение курса — только первый шаг на пути к конечной цели улучшения положения участвующих в программе граждан.
- Граждане, начавшие больше заниматься физкультурой или перешедшие на более здоровый режим питания в

Стремление к соблюдению нормативных требований может мешать ориентации на конечные результаты

В июне 1998 года Главный учетный офис США указал на то, что федеральной программой *Head Start* установлен ряд стандартов, которые в действительности являются формой нормативного регулирования деятельности местных правительств, а не желаемыми *результатами*. Далее в отчете отмечается: «Программа обеспечивает качество работы местных правительств посредством мониторинга и обеспечения соблюдения данных требований». Однако мониторинг создает стимулы к соблюдению этих требований, но не обязательно ведет к *эффективному предоставлению услуг*. Чем больше стремление к соблюдению требований будет находиться в центре внимания программы, тем меньше места останется для результативного управления и мониторинга результативности. В отчете признается наличие данного недостатка и отмечается, что «в течение ближайших лет» программа намеревается предоставить информацию о реальных результатах, таких как достижения участвующих в программе детей и их родителей в развитии словарного запаса, грамотности и навыков социализации, а также степени повышения уровня экономической и социальной самостоятельности семей.

Источник: U.S. General Accounting Office, *Head Start: Challenges in Monitoring Program Quality and Demonstrating Results* (Washington, D.C.: June 1998), GAO/HEHS-96-186, в частности с. 3 и 11.

соответствии с рекомендациями финансируемой государством программы укрепления здоровья (возможно, измеряется в ходе опроса клиентов через 12 месяцев после прохождения программы). Предполагается, что такие изменения в поведении граждан приведут к улучшению их здоровья, однако, за отсутствием полной уверенности, их следует считать промежуточным результатом.

- Штаты или местные правительства, подготовившие комплексный план мероприятий, поощряемых и поддерживаемых федеральной программой (в случаях, если получение помощи является добровольным). С точки зрения федерального правительства факт подготовки удовлетворительного плана штатами и местными правительствами является первым шагом к улучшению качества услуг, однако он ничего не говорит о конечном результате — фактическом повышении качества услуг[4].

Применительно к большинству организаций обычно бывает ясно, что является продуктом, а что — промежуточным результатом. Однако есть и исключения, например число арестов, произведенных правоохранительными органами. Многие считают, что аресты — это продукт, поскольку они являются действием сотрудников этих органов. В то же время аресты затрагивают интересы граждан, не являющихся сотрудниками этих органов, самих арестованных и их семей. В этом смысле, возможно, лучше рассматривать аресты как промежуточные результаты. Кроме того, арест обычно свидетельствует о том, что процесс привлечения виновных к правосудию начался.

Другой пример — качество предоставления услуг клиентам, например время реагирования на заявки.

Показатели качества услуг как особый вид промежуточного результата. В данном случае под качеством подразумевается то, *насколько хорошо предоставлена услуга* (определяется на основе показателей, имеющих большое значение для потребителей услуг). При этом мы не знаем, что произошло после того, как услуга была предоставлена. Поскольку данные показатели важны для клиентов программы, несмотря на то что они не являются конечным результатом, их можно рассматривать как промежуточный результат, который необходимо отслеживать. В окне 2-3 перечислены параметры качества, которые могут рассматриваться при разработке перечня результатов для мониторинга программ.

Некоторые классифицирует параметры качества (например, время реагирования на заявление клиента) как продукт, поскольку они являются характеристиками продукта. Однако, если предполагается, что клиенты будут придавать данному параметру большое значение, лучше рассматривать его как промежуточный результат, чтобы привлечь к нему больше внимания со стороны обслуживающей организации.

Для некоторых клиентов в определенной ситуации один или несколько этих параметров могут иметь такое большое значение, что их можно рассматривать как конечный результат. Например, для семей с низким уровнем доходов жизненно важно получить пособие (в рамках социального страхования или иных программ социальной помощи) вовремя и в полном объеме. В противном случае эти семьи не смогут оплатить счета, их могут выселить из квартиры или они будут вынуждены голодать.

Конечные результаты. Это то, что желательно получить от реализации программы, — условия, имеющие большое значение для клиентов программы и на-

ОКНО 2–3

Типичные характеристики качества услуг для мониторинга результативности

- Соблюдение сроков предоставления услуги
- Доступность и удобство получения услуги:
  - — удобное местоположение,
  - — удобные часы работы,
  - — наличие персонала для обслуживания клиента (лично или по телефону)
- Правильность обслуживания, например обработки заявлений клиентов
- Вежливость обслуживающего персонала
- Достаточность предоставляемой потенциальным клиентам информации о наличии услуги и способах ее получения
- Условия и безопасность объектов, которыми пользуются клиенты организации
- Степень удовлетворенности клиентов отдельными аспектами предоставления услуг
- Степень удовлетворенности клиентов услугой в целом

селения в целом. Например, конечным результатом могут быть определенные аспекты здоровья, безопасности, академических успехов, трудоустройства или доходов граждан, наличие достойного жилья, например:

- снижение уровня заболеваемости отдельными болезнями,
- улучшение результатов тестирования учащихся,
- снижение уровня преступности,
- снижение числа случаев насилия в школах[5],
- снижение количества семей, имеющих жилье хуже установленного стандарта,
- повышение реальных доходов населения,
- снижение зависимости граждан от социальной помощи.

Для некоторых программ удовлетворенность клиентов *результатами* обслуживания можно рассматривать как конечный результат. Например, многие граждане будут рассматривать степень удовлетворенности при пользовании парками, зонами отдыха, библиотеками, при участии в культурных программах или, скажем, удовлетворенность детей новыми семьями, в которые их помещают социальные службы, как конечные результаты, несмотря на то, что цели соответствующих программ выходят за рамки удовлетворенности (к примеру, целью деятельности библиотек является обеспечение доступа к информации).

Многие программы имеют как *краткосрочные*, так и *долгосрочные конечные результаты*. Классический пример – образование. Образовательные программы, с одной стороны, повышают текущий уровень знаний учащихся, а с другой – помогают им в будущем получить работу и иметь более высокий заработок. Таким образом, долгосрочными результатами образовательных программ являются обеспечение занятости, способности содержать семью, а также снижение зависимости от социальной помощи. Однако данные о долгосрочных результатах (трудоустройстве и уровне доходов после получения образования) не могут быть получены достаточно рано, чтобы служить ориентиром для персонала программы в его текущей деятель-

ности. Для создания стимулов к улучшению программы необходимо отслеживать краткосрочные конечные результаты. Так, краткосрочные результаты учебы и бросающие школу учащиеся очень волнуют руководителей, преподавателей и родителей и по этой причине могут считаться конечными результатами.

Некоторые другие аспекты взаимосвязи между промежуточными и конечными результатами представлены в окне 2-4.

ОКНО 2–4

Другие аспекты взаимосвязи между промежуточными и конечными результатами

По определению, промежуточные результаты достигаются раньше и должны способствовать достижению конечных результатов. *Следовательно, промежуточные результаты важны для руководителей программ, поскольку они дают более актуальную информацию, чем конечные результаты*. Например, участники программы трудоустройства сначала получают консультационную помощь (промежуточный результат), а потом устраиваются на работу (конечный результат), что может произойти только после окончания курса. Если данные о долгосрочных конечных результатах не могут быть получены в течение нескольких лет (например, снижение вреда здоровью, причиняемого курением, или успешный карьерный рост), можно ориентироваться на краткосрочные результаты (например, сокращение числа выкуриваемых сигарет или улучшение знаний и навыков). Существует достаточно свидетельств того, что сокращение числа выкуриваемых сигарет или улучшение знаний и навыков непосредственно влияет как на долгосрочные конечные, так и на промежуточные результаты.

Быстрое получение результата не означает, что это не конечный результат. Например, некоторые действия дают немедленный результат (очистка питьевой воды), в то время как другие приведут к улучшению качества воды только через много лет (очистка рек).

Еще одним преимуществом отслеживания промежуточных результатов является то, *что практически во всех случаях программа может оказать на них большее влияние, чем на конечные результаты*. Например, многие федеральные программы (в области образования, здравоохранения, социального обслуживания, развития рынка жилья, местных сообществ, помощи в трудоустройстве) оказывают помощь штатам, местным органам и / или негосударственным организациям, не занимаясь непосредственно предоставлением услуг населению.

Улучшения, которых хотят добиться с помощью этих программ и которые достигаются за счет их реализации на более низком уровне, могут рассматриваться как промежуточные результаты. Федеральные программы имеют на них гораздо больше влияния, чем на конечные результаты, на которые влияет и множество других факторов (например, ситуация в семье и мотивация). Это справедливо и для программ штатов, реализуемых местными правительствами, и для программ местных правительств, к реализации которых привлекаются коммерческие или частные некоммерческие организации.

Промежуточные результаты обычно связаны с конкретным способом предоставления услуг, в то время как конечные результаты не меняются в зависимости от используемого в программе подхода к предоставлению услуг. Например, если правительство намеревается улучшить качество воды в реках и озерах, то для этого существует множество путей: финансирование водоочистных сооружений, оказание технической помощи определенным предприятиям, стимулирование нижестоящих органов власти к принятию более жестких законов и нормативных актов. Каждый подход будет иметь свои промежуточные результаты. Однако, независимо от различий в подходах, конечный результат будет один — высокое качество воды в реках и озерах.

Эффективность и продуктивность

Отношение объема ресурсов к объему продуктов (или результатов) называется *эффективностью*. Обратное отношение — объема продуктов (или результатов) к объему ресурсов — *продуктивностью*.

Понятия эффективности и продуктивности традиционно использовались для увязывания затрат и продуктов (что экономисты называют *технической эффективностью*). Однако, поскольку мониторинг результативности дает информацию о результатах (что экономисты называют *распределительной эффективностью*), эффективность и продуктивность описываются им более точно. Это объясняется тем, что ориентация на показатель отношения продуктов и ресурсов создает стимулы для увеличения продукта за счет ухудшения результатов и качества услуг.

Приведем примеры индикаторов продуктивности, основанных на результатах:

- число граждан, получивших работу после завершения курса профессионального обучения, в расчете на доллар расходов по программе (или на час работы персонала программы);
- число клиентов, указавших на то, что полученная услуга стала для них существенной помощью, на доллар расходов на предоставление услуги (или на час работы персонала программы).

Перевернув эти отношения, получим индикаторы эффективности. Например, если на успешность помощи указали 160 клиентов программы, а затраты на ее предоставление составили $ 96 000, то:

- эффективность = $ 96 000/160 = $ 600 на одного клиента,
- продуктивность = 160/$ 96 000 = 1,67 клиентов на $ 1000.

Коэффициенты эффективности и продуктивности можно рассчитать для любого *продукта*. Однако, для того чтобы подставить в формулу расчета этих коэффициентов результаты, они должны быть выражены через что-либо, что требуется максимизировать. Возьмем, к примеру, преступность. «Затраты на одно зарегистрированное преступление» рассчитать очень легко, но это не имеет смысла в качестве индикатора эффективности (хотя в этом есть смысл, если нужно определить общую стоимость преступности для общества). В данном случае продукт, который нужно максимизировать, это количество *предотвращенных преступлений*. «Затраты на одно предотвращенное преступление» — очень ценный индикатор. К сожалению, получать достоверные данные о предотвращенных преступлениях на регулярной основе практически невозможно. (Оценка количества предотвращенных преступлений может быть надежной только в случае проведения специальных исследований, которые обычно стоят очень дорого, но, даже если они и будут проведены, полученная оценка скорее всего будет очень неуверенной.)

Коэффициенты эффективности на основе продуктов используются повсеместно. Что касается коэффициентов эффективности на основе результатов, то на сегодняшний день они встречаются довольно редко. Отчасти это связано с тем, что за прошедшие годы ни государственные, ни частные организации не накопили архива данных о результатах. С развитием системы мониторинга результативности на всех уровнях государственной власти, а также в частном некоммерческом секторе открываются возможности для более широкого использования коэффициентов эффективности на основе результатов.

Характеристики поступающих клиентов или поступающей работы

Для того чтобы в полной мере использовать данные, полученные в ходе мониторинга, вся информация о поступающей работе (что иногда называют *спросом*) и основных параметрах этой работы (например, степень сложности) должна быть сопоставлена с информацией о результатах (см. подробнее главы 8 и 10). Так, программа, связанная с обработкой заявлений клиентов, должна иметь информацию о сложности дел этих клиентов. Программа, работающая с корпоративными клиентами, должна иметь данные о промышленной классификации бизнеса клиента, размере и расположении предприятий. Для программы содержания дорог необходимы данные об интенсивности движения, видах перевозок и состоянии почвы на различных участках дорог. Чтобы определить, насколько улучшились результаты работы больницы, нужны данные о тяжести состояния поступающих пациентов.

Аналогично, программы, в которых используются различные подходы к предоставлению услуг, должны иметь данные о том, какой подход был использован для получения каждого конкретного продукта или результата. Клиентам с похожими проблемами может оказываться помощь различного вида и в различном объеме. В некоторых программах часть работы выполняют частные подрядчики, а часть — штатные сотрудники, и тогда, чтобы увязать результаты с различными подходами к предоставлению услуг, необходимо знать, кем была выполнена каждая конкретная работа.

Поясняющая информация

Следует поощрять предоставление информации как качественного, так и количественного характера, объясняющей результаты работы, что облегчит интерпретацию результатов для читателей отчетов о программе, особенно если результаты оказались намного хуже или намного лучше предполагавшихся. В одних случаях это будет информация о внутренних факторах (например, о непредвиденном сокращении финансирования или штата программы в течение отчетного периода). В других — о внешних факторах, которые плохо контролируются или вообще не контролируются программной деятельностью (например, резкое изменение ситуации в экономике или необычные погодные условия). (Более подробно этот вопрос будет рассмотрен в главе 10.)

Воздействие на результат

В последнее время некоторые аналитики начали употреблять термин «системное воздействие» (*impact*) в отношении данных, указывающих на степень воздействия программы на получение определенных результатов[6]. Например, показатель, характеризующий системное воздействие (в дальнейшем также — эффект)*, может быть сформулирован следующим образом: «число беременных девочек-подростков, которые *благодаря программе* родили здоровых де-

---

* Относится к показателям результативности.

тей». (В отсутствие программы они или не смогли бы сохранить беременность или у их детей были бы серьезные проблемы со здоровьем.)

Вместе с тем данные *о результатах постоянно действующей системы мониторинга результативности редко, если вообще когда-либо показывают степень воздействия программы на результаты.* Всегда существуют факторы, влияющие на результат, которыми программа не управляет. Например, вполне возможно, что лица, участвовавшие в программе борьбы с курением, бросили курить из-за давления со стороны семьи и/или своего доктора, а не под воздействием программы. В некоторых случаях влияние программы можно отследить достаточно точно с помощью углубленных исследований, например формальной оценки программы. Если такие данные имеются, они должны быть включены в отчет о работе программы.

Поскольку, чтобы получить данные о системном воздействии, требуются значительные затраты времени и средств, такие исследования для отдельных программ (или группы программ) проводятся достаточно редко.

Продукт или результат? Показатели, которые особенно трудно классифицировать

Многие характеристики услуг легко поддаются классификации, а некоторые — нет. Ниже мы рассмотрим отдельные типичные характеристики, вокруг которых ведутся оживленные споры.

Участие клиентов

Число участников программы — показатель неоднозначный, поскольку он зависит от ситуации, в которой его используют.

- Если участие в программе носит обязательный характер, число участников может считаться в лучшем случае продуктом.
- Если участие в программе носит добровольный характер и в ней предусмотрены специальные мероприятия по привлечению клиентов (например, программы обучения с целью трудоустройства и программы профессионального развития), число участников может расцениваться как промежуточный результат, поскольку оно зависит от способности программы привлечь клиентов. Аналогично, способность программы удержать участников до окончания курса, будет еще одним промежуточным результатом. Факт окончания курса более важен, чем участие в программе, поскольку он показывает, что программа была достаточно привлекательной для клиентов, если они прошли курс обучения до конца.
- Число участников может рассматриваться как промежуточный результат для таких программ, как создание парков, зон отдыха, библиотек, развитие общественного транспорта, а также для таких частных программ, как клубы для мальчиков и девочек (все это виды деятельности, предусматривающие добровольное участие). (Примерами продуктов являются количество проведенных курсов или занятий, километры пробега автобусов, количество приобретенных материалов для чтения.) Можно также доказать, что участие в программе является конечным результатом, если удовольствие от такого участия считается важным продуктом программы.

Удовлетворенность клиентов

Как подчеркивалось выше, главным принципом при определении результатов является поиск элементов, которые имеют прямое отношение к населению в целом и непосредственным клиентам программы в частности и значимы для них. Поскольку удовлетворенность клиентов и прочие подобные характеристики услуг (вежливость персонала, доступность услуги) соответствуют данному описанию, мы будем рассматривать их как результаты[7]. Именно так их воспринимают выборные должностные лица и донорское сообщество.

К какой категории результатов они относятся? Как правило, к *промежуточным* результатам, поскольку они не могут заменить собой оценку реального состояния клиента после получения услуги. Например, удовлетворенность клиента полученными услугами по профессиональному обучению в целях трудоустройства не так важна, как его способность найти работу. (Но не будут ли клиенты также придавать большое значение *удовлетворенности этой работой?*)

Для некоторых услуг (таких как услуги зон отдыха, библиотек, брачных консультаций) удовлетворенность клиентов может быть конечным результатом, но даже и в этом случае не единственной целью. Практически всегда, когда удовлетворенности клиентов придается значение, для получения полной картины необходимо иметь и другие результаты предоставления услуг.

Время реагирования на заявки клиентов

Некоторые считают, что время реагирования на заявки клиентов — это продукт, другие же считают его промежуточным результатом. Мы рассматриваем время реагирования на заявку как промежуточный результат, поскольку это непосредственно волнует клиентов. Следуя этой логике, уровень удовлетворенности клиентов временем реагирования на их заявки также рассматривается как промежуточный результат.

Взаимосвязь различных видов результатов мониторинга

Для обобщения потоков информации по обсуждавшимся выше категориям очень полезно выстраивание континуума значимых для мониторинга результативности факторов в виде логической модели (схемы последовательности результатов). Пример такой модели на основе материалов, разработанных «Юнайтэд Вэй ов Америка», приведен в окне 2-5. В главах 5 (о выявлении результатов) и 6 (о выборе индикаторов для измерения результатов) будет дана более подробная информация об этих моделях.

Ссылки и примечания

1. Слова «indicator» (показатель) и «measure» являются взаимозаменяемыми, однако предпочтение следует отдать слову «indicator», поскольку «measure» может также означать «меры, принимаемые для исправления ситуации» и «процесс измерения показателя».

ОКНО 2–5

Логическая модель (схема последовательности результатов) для программы социального обслуживания

Источник: подготовлено по материалам *Measuring Program Outcomes: A Practical Approach* (Alexandria, Va.: United Way of America, 1996), 3. Перепечатывается с разрешения *United Way of America*.

2. Некоторые государственные органы предпочитают в данном случае говорить об «эффективности», однако это понятие подразумевает более тесную причинно-следственную связь, чем та, что обусловлена информацией, собранной в ходе мониторинга, поэтому «результат» считается предпочтительнее и употребляется чаще (см., например, федеральный Акт о результативности работы государственных органов от 1993 года).
3. Texas Governor's Office of Budget and Planning, Legislative Budget Board, *Instructions for Preparing and Submitting Agency Strategic Plans: Fiscal Years 1999–2003* (Austin, January 1998), 39.

4. С точки зрения отдельных штатов и местных правительств подготовленный план является продуктом.
5. Некоторые могут счесть это промежуточным результатом, необходимым для повышения успеваемости учащихся.
6. Некоторые организации употребляют термин «эффект» в отношении результатов, касающихся всего общества, в отличие от результатов, касающихся отдельных граждан. Однако такие результаты лучше рассматривать как конечные результаты широкого действия.
7. Некоторые аналитики считают их продуктом, что умаляет их значимость. К счастью, даже эти специалисты часто признают, что данные характеристики услуг должны измеряться и отслеживаться.

Часть II

Процесс мониторинга результативности

Глава 3

Дождь шел уже много дней, и река вышла из берегов. К дому Джо подъехал на пикапе его друг и сказал: «Джо, спасайся, иди ко мне». Но Джо ответил: «Нет-нет, Бог спасет меня». Дождь не прекращался, и Джо залез на крышу дома. К нему подплыл на лодке друг и сказал: «Джо, спасайся, полезай в лодку». — «Нет-нет, Бог спасет меня». Дождь не прекращался, и Джо оказался на диване посреди бушующего моря. К нему подлетел друг на вертолете и спустил трап: «Джо, спасайся, лезь ко мне». — «Нет-нет, Бог спасет меня». Джо утонул. У райских ворот он сказал святому Петру: «Что произошло? Я молился Богу о спасении, а он не спас меня». Святой Петр ответил: «А кто, ты думаешь, посылал тебе и пикап, и лодку, и вертолет?»

Первые шаги

Джо хотел слишком многого. Завышенные представления о легкости внедрения мониторинга результативности и его возможностях могут также не оправдать надежд руководителей, которые собираются строить работу на основе результатов. В данной главе рассматриваются предпосылки, необходимые для начала работы и увеличивающие шансы на успех.

Необходимые предпосылки для внедрения мониторинга результативности

Мониторинг результативности — это ценный инструмент управления, широко применяющийся в программах предоставления услуг населению, в том числе в бедных, развивающихся странах. Однако для его внедрения крайне желательно наличие трех предпосылок.

1. Активная поддержка деятельности по мониторингу результативности. Высокий уровень поддержки необходим для начала практически любой важной деятельности. Мониторинг результативности — не исключение. Очевидно, что в идеале нужна открытая и активная поддержка со стороны руководства организации, однако это не обязательно. Для поддержки нормального процесса мониторинга результативности в рамках управления или отдела может быть достаточно активной поддержки руководителя управления или отдела.

Высокий уровень поддержки необходим по двум крайне важным причинам. Во-первых, необходимо выделить достаточно времени и ресурсов для разработки, внедрения и поддержания системы мониторинга результативности надлежащим образом. Во-вторых, необходимо обеспечить заинтересованность руководства в работе по мониторингу результативности, что повышает вероятность использования полученной информации.

На начальном этапе работа по развитию процесса мониторинга результативности должна проводиться занятым в программе персоналом, однако для некоторых элементов измерения результатов может потребоваться сторонняя помощь, в частности для регулярного сбора, систематизации и анализа

данных. Источником средств на осуществление этой деятельности, вероятно, станет сама программа (финансирование по контракту), однако такие расходы обычно требуют согласования с высшим руководством. Для решения некоторых задач потребуется специализированная помощь других подразделений организации — компьютерщиков для обработки данных или экспертов по проведению опросов клиентов. Поддержка и содействие со стороны руководителей организации очень важны для того, чтобы эта помощь была оказана.

2. Достаточная стабильность программы. Программы, в которых происходят серьезные перемены в целях или в кадровом составе, — неподходящие кандидаты для внедрения мониторинга результативности. Необходимо подождать, пока ситуация не стабилизируется.

3. Хотя бы минимальные возможности компьютерной обработки данных. Для очень небольших программ данные могут собираться и обрабатываться вручную, возможно силами волонтеров. Однако требования к информации, выдвигаемые большинством программ, могут превратить ручную обработку данных в сплошной кошмар с огромными затратами времени и множеством ошибок. В 70-е годы, когда еще преобладала ручная обработка данных, по одному из проектов *The Urban Institute* вручную составлялись и компоновались таблицы, включающие множество показателей, по 150 получателям социальной помощи. В наше время, когда имеются персональные компьютеры и стандартные электронные базы данных, ни один проект такого масштаба не должен обрабатываться вручную.

Первые шаги по разработке или расширению процесса мониторинга результативности включают:

- определение направлений деятельности, которые будут подвергнуты мониторингу,
- формирование и организация деятельности рабочей группы по контролю за процессом мониторинга результативности.

Определение направлений деятельности, которые будут подвергнуты мониторингу

Многие, даже небольшие программы предусматривают несколько основных направлений деятельности. Если ресурсы программы крайне ограниченны, для внедрения мониторинга результативности руководителю необходимо определить приоритеты и направления деятельности, по которым будет проводиться мониторинг.

В рамках программы развития парков или зон отдыха может поддерживаться множество направлений деятельности (включая индивидуальную поддержку и рекреационный бизнес). Будет ли мониторинг охватывать все или только основные направления деятельности?

Программы содействия развитию детей включают самую разнообразную деятельность, например распространение информации, обучение родителей, реализацию программ раннего развития детей. Нужно ли создавать свою систему мониторинга результативности для каждого вида деятельности, или же все направления деятельности будут охвачены интегрированным процессом мониторинга результативности?

Если различные проекты в рамках одной программы имеют сходные це-

ли даже при использовании разных подходов, может оказаться целесообразным (и будет считаться лучшей практикой) объединить их в один комбинированный процесс измерения результатов. Все проекты будут проверяться с точки зрения общего конечного результата, хотя промежуточные результаты будут отличаться в зависимости от характера услуг в отдельных проектах. *Чем сильнее отличаются цели программ, тем больше потребность в специальных процедурах мониторинга результативности для каждой программы и тем меньше преимуществ от их объединения в рамках единого процесса мониторинга.*

Организация деятельности рабочей группы по контролю за внедрением мониторинга результативности

В соответствии с данным подходом руководитель каждой программы создает рабочую группу по контролю за внедрением мониторинга результативности[1]. Помимо руководителя программы, который обычно выступает куратором группы, в состав рабочей группы должны входить:

- представители работающего по программе персонала,
- представители смежных подразделений в данной организации,
- представитель центрального офиса организации (для обеспечения соответствия проводимой работы общим институциональным целям)[2],
- эксперт по оценке из числа персонала организации (например, из отдела оценки и анализа), сторонний консультант или подрядчик (предпочтительно, знакомый с деятельностью организации),
- представитель бюджетного отдела,
- специалист по обработке информации.

В общем случае, для эффективной работы рабочая группа должна насчитывать от 8 до 12 человек. Для очень небольших программ рабочая группа может быть меньше, для особенно сложных программ — соответственно больше.

Сначала заседания рабочей группы должны проводиться регулярно и достаточно часто. Следует предусмотреть, что в течение двух лет будут разрабатываться и внедряться начальные стадии мониторинга результативности, в том числе будет осуществляться проверка качества его первых продуктов. Для этого необходимо предпринять ряд шагов. Эти шаги (с указанием главы, в которой дана более подробная информация) перечислены в окне 3-1, а в окне 3-2 они представлены в виде плана заседаний рабочей группы.

ОКНО 3–1

Основные шаги рабочей группы по мониторингу результативности

1. Определение целей создания и масштабов деятельности рабочей группы (глава 2).
2. Определение целей, задач и клиентов программы (глава 3).
3. Определение результатов (эффектов), которые требуется получить в рамках программы (глава 5).
4. Проведение встреч с заинтересованными сторонами, например группами клиентов (персональные интервью или фокус-группы) для выявления различных точек зрения на желаемые результаты (глава 5).
5. Отбор показателей для измерения каждого результата и индикаторов эффективности (глава 6).
6. Определение источников данных по каждому показателю и конкретные процедуры сбора этих данных. Разработка инструментов сбора данных, например опросных анкет (глава 7).
7. Определение критериев разбивки по каждому показателю, например по демографическим характеристикам, организации, местоположению, используемому подходу и т.п.; такая информация очень полезна для выяснения условий, при которых достигаются хорошие результаты (глава 8).
8. Определение критериев бенчмаркинга, с которыми будут сравниваться полученные результаты (глава 9).
9. Разработка плана анализа — способы изучения данных для получения полезной информации для руководителей программы и других заинтересованных лиц (глава 10).
10. Выбор информативной и удобной для пользователей формы представления информации о результатах мониторинга (глава 10).
11. Определение роли партнеров программы (грантодатели или контракторы), несущих существенную долю ответственности за предоставление услуг, в разработке и внедрении системы мониторинга результативности. Например, многие программы федерального правительства или штатов поддерживают ряд проектов, реализуемых местными органами (которые, в свою очередь, предоставляют услуги клиентам). Вероятно, они будут играть важную роль как в сборе, так и в использовании данных (глава 5).
12. Утверждение графика работы по предыдущим пунктам, пилотного тестирования процедур и внесения соответствующих изменений по результатам тестирования. (Образец такого графика представлен в окне 3-3.)
13. Разработка плана, проведение и анализ пилотного теста всех новых или сильно скорректированных процедур сбора данных (глава 7).
14. Подготовка долгосрочного плана реализации (обычно порядка трех лет) с указанием сроков сбора и анализа данных на основе бюджетного цикла в каждом году и ответственных лиц по каждому этапу работ.
15. Определение направлений использования полученной информации (планирование бюджета, улучшение программ, главы 11 и 12).

ОКНО 3–2

Образец плана заседаний рабочей группы

Заседание первое

1. Определений целей и направлений использования данных о результативности и эффективности.
2. Обсуждение целей и задач рабочей группы и общего графика работ.
3. Начало работы по определению целей, задач и клиентов программы.
4. Составление плана проведения фокус-групп с клиентами.

Заседание второе

5. Завершение работы по определению целей, задач и клиентов программы.
6. Начало работы по определению измеряемых и анализируемых аспектов результативности и эффективности.
7. Проведение ролевой игры с персоналом в качестве клиентов.
8. Подготовка графиков последовательности результатов.
9. Детальная проработка фокус-групп с клиентами (должны быть проведены до третьего заседания).

Заседание третье

10. Анализ результатов фокус-групп.
11. Утверждение перечня отслеживаемых результатов.
12. Начало отбора показателей результативности и индикаторов эффективности.
13. Обсуждение возможных источников и процедур сбора данных.

Заседание четвертое

14. Определение показателей результативности и индикаторов эффективности, источников данных и основных процедур сбора данных.
15. Определение категорий разбивки возможных значений для каждого показателя.
16. Составление плана разработки детализированных процедур сбора данных, таких как анкеты для опроса клиентов.

Заседание пятое

17. Утверждение показателей результативности и эффективности, источников получения данных.
18. Анализ первоначальных корректив детализированных процедур сбора данных, таких как анкеты для опроса клиентов, разработка плана анализа информации, полученной в результате мониторинга (включая показатели для сравнения).
19. Начало планирования пилотного теста новых процедур сбора данных.

Заседание шестое

20. Составление плана проведения и начало пилотного теста.

Заседания седьмое, восьмое и девятое

21. Анализ хода пилотного теста.
22. Работа над выявленными проблемами.
23. Определение формы отчета и таблиц для представления показателей результативности и индикаторов эффективности в рамках пилотного теста.

Заседание десятое

24. Анализ показателей результативности, полученных в ходе пилотного теста.
25. Анализ результатов тестирования процедур.
26. Выявление и внесение необходимых изменений.

Заседание одиннадцатое

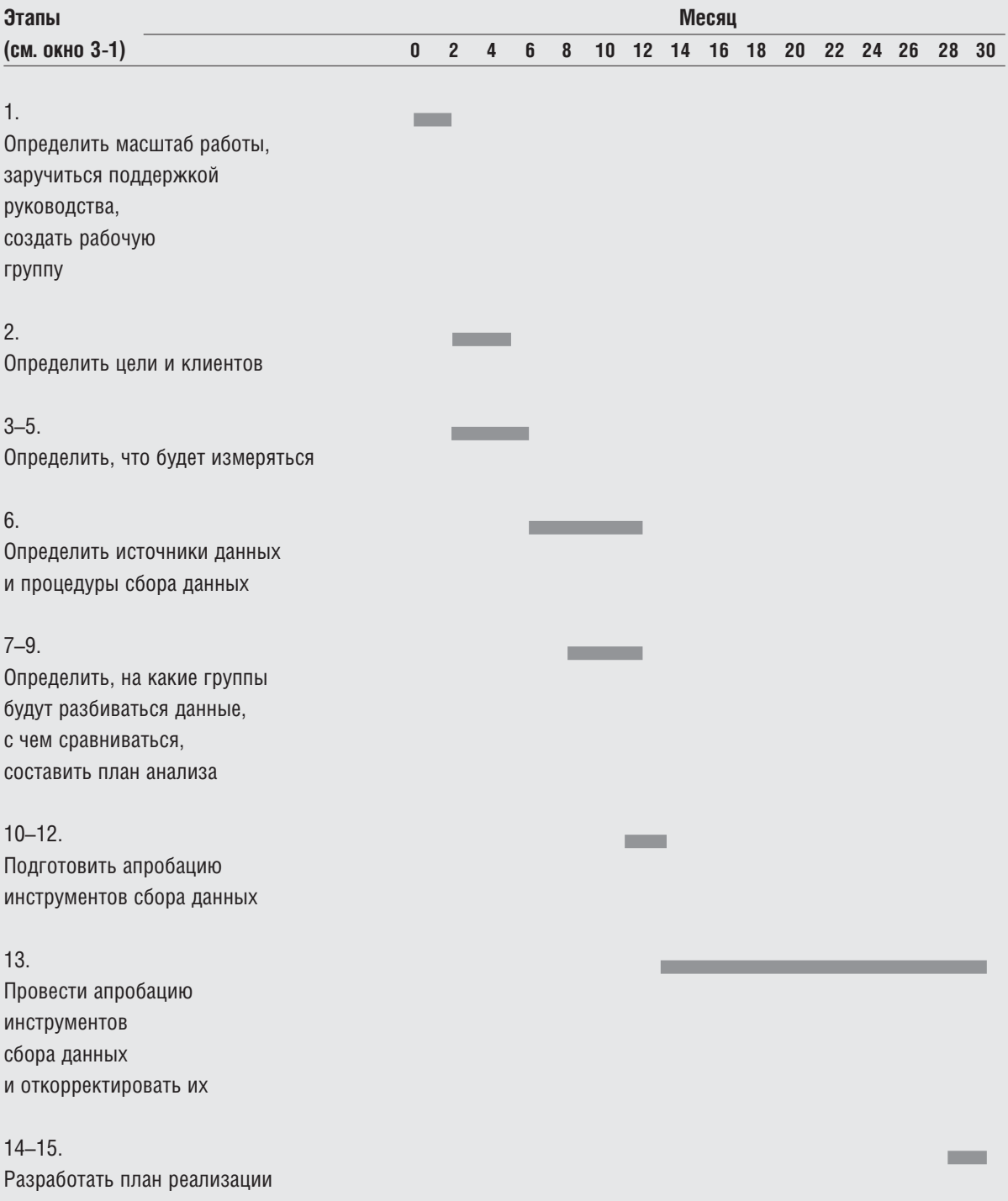
27. Начало разработки документации по процедурам измерения результатов для постоянного мониторинга.
28. Определение конкретных путей повышения полезности данных о результативности и эффективности (включая периодичность отчетов, улучшение анализа и презентации методов распространения информации о результативности, разработка способа контроля за ходом решения выявленных проблем).

Заседание двенадцатое

29. Анализ всех аспектов процесса мониторинга результативности.
30. Завершение работы над документацией.
31. Разработка плана реализации на несколько лет.

ОКНО 3–3

Примерный график работ по созданию системы мониторинга результативности (на 30 месяцев)*



* Для подготовки первого круга мониторинга результативности скорее всего потребуется не менее шести месяцев.

Состав рабочей группы по мониторингу результативности на примере одной из программ

В программе «Звездные школы» Департамента образования США рабочую группу возглавлял руководитель программы. Программа была направлена на повышение доступности образования за счет развития технологий дистанционного обучения. В состав рабочей группы вошли все семь занятых в программе специалистов. Кроме того, в нее были включены представитель центрального офиса управления, в котором реализовывалась программа, по одному представителю от всех других программ управления, отдела планирования и оценки Центрального отдела оценки департамента и отдела бюджетных услуг департамента (этот представитель отвечал за бюджет программы).

Перед каждым заседанием руководитель программы должен подготовить и разослать повестку дня, четко изложив в ней цели проведения заседания. Кроме того, руководитель программы должен также подготовить краткий отчет об основных итогах и результатах предыдущего заседания и предоставить его для ознакомления членам группы *до* следующего заседания (подробный протокол заседания требуется редко). Примерный график работ по разработке системы мониторинга результативности программ на 30 месяцев представлен в окне 3-3[3]. По мере развития системы необходимо периодически проводить анализ, чтобы убедиться в качестве предоставляемых данных и в том, что они используются на благо программы.

В большинстве программ от начала разработки системы мониторинга результативности до получения первого полного набора данных проходит не меньше трех лет[4]. Руководители программ должны договориться со своим руководством об утверждении реалистичных сроков. Давление на программу требований о скорейшем создании *законченной* системы мониторинга результативности иногда можно снизить, если в ранние сроки будут представлены хотя бы некоторые данные, а в процессе работы подготовлены отчеты о разработке новых показателей результативности.

Примечания

1. Альтернативный подход состоит в привлечении подрядчиков для разработки системы или собственной команды экспертов из других структурных подразделений организации. Однако проблема, которую образно можно обозначить, как «не нами придумано», а также необходимость адаптации к специфическим потребностям программы делают такой подход менее привлекательным. Еще одним возможным решением является сочетание разных подходов.
2. Привлечение заинтересованных лиц за рамками организации, например представителей клиентов, привлекательно в теории, однако на практике усложняет график работы рабочей группы. Тем не менее, как будет показано ниже, информация о мнении клиентов может и должна быть получена иным путем.
3. Однако на практике на внедрение программ редко отводится 30 месяцев, почти всегда их требуют внедрить за год или около того. Этого времени явно недостаточно, если уже не накоплен некоторый опыт сбора информации о результатах или не собрана большая часть необходимой информации.
4. Этот срок может быть сокращен, если в рамках программы уже собираются некоторые данные.

Глава 4

Если вы не знаете, куда вы идете, как же вы узнаете, пришли вы или нет?

Какие цели и задачи стоят перед программой? Кто ее клиенты?

Создание системы мониторинга результативности начинается с определения основных целей и задач программы или организации. Чего должна добиться программа? Требования к информации, необходимой для мониторинга, должны основываться на ответе на этот вопрос.

Следовательно, первым техническим действием должна стать подготовка описания целей и задач, включая определение целевой аудитории программы. Бывает, что цели и задачи указаны в слишком общей или неопределенной форме, и из них трудно понять, какие показатели нужно выбрать, чтобы оценить, насколько успешно программа решает поставленные задачи. В то же время некоторые описания бывают достаточно детальными, но, в конечном счете, не очень полезными, поскольку говорят лишь о том, как следует решать поставленные задачи (подход к предоставлению услуг), а не о том, с какой целью эти задачи решаются. Подготовка документа, содержащего четкую формулировку целей и задач (декларации целей и задач), дает возможность еще раз проанализировать основополагающие цели программы — то, зачем она существует.

Декларация целей и задач

Декларация целей и задач выражает *основные результаты*, которые необходимо получить после реализации программы. Это исходная точка для определения конкретных результатов, которые будут измеряться соответствующими показателями. С одной стороны, под «целями и задачами» понимается общее видение программы (цель). С другой стороны, «цели и задачи» — это также более конкретизированные (но все же качественные) задачи программы, которые вытекают из этой цели[1]. Важно, чтобы они были выражены в общих, не количественных формулировках. Эти задачи должны, по возможности, оставаться неизменными, в то время как отдельные конкретные подзадачи могут пересматриваться, часто ежегодно, в зависимости от новых обстоятельств.

Ниже приводятся рекомендации по подготовке декларации целей и задач.

1. Определите, как реализация программы должна повлиять на клиентов программы и население города.

2. Сформулируйте основные задачи, которые должна решать программа. *Большинство программ имеют несколько задач.* Лучше включить в декларацию слишком много задач, чем упустить задачи, которые впоследствии могут оказаться важными для одной или нескольких групп клиентов.
3. Четко потребуйте *минимизации негативных эффектов программы.* Хороший пример программы, которая может дать негативный эффект, — транспортные услуги. Транспорт неизбежно ведет к загрязнению окружающей среды, поэтому в декларации программы по развитию транспорта нужно указать, например: «...с минимизацией загрязнения воздуха, воды и почвы».
4. Соответствующим образом укажите на *конфликт задач* и *подчеркните важность баланса* интересов. Например, экологические программы и программы экономического развития могут оказывать друг на друга негативное влияние. Программа управления общественными землями должна учитывать необходимость соблюдения баланса между задачами сохранения фауны и флоры и задачами развития территории.
5. Помимо оказания помощи клиентам программы, предусмотрите также задачи, направленные на *снижение объема неудовлетворенных потребностей.* Например, «снижение числа семей с доходами ниже черты бедности».
6. Предусмотрите задачи, связанные с *качеством предоставляемых услуг*, — это важные для получателей услуг характеристики, например своевременность и удобство в пользовании услугой. Хотя это промежуточные результаты, а не конечная цель программы, их важность для клиентов может сделать целесообразным их прямое включение в декларацию, чтобы обеспечить постоянное внимание к этим вопросам.
7. Включите в декларацию указание о *максимальной эффективности* предоставления услуг. Это цель практически любой программы, даже если об этом не говориться прямо. Однако прямое указание в декларации будет служить напоминанием о ее важности для реализующего программу персонала.
8. Для того чтобы декларация могла оставаться без изменений в течение какого-то времени, говорите только о качественных, а не количественных параметрах поставленных задач. Численных параметров («улучшить результат на 15 процентов») следует избегать, поскольку они вряд ли смогут соответствовать действительности дольше, чем в течение установленного периода измерений[2].
9. Избегайте размытых или непонятных формулировок, которые превращают процесс мониторинга в отгадывание загадки «а что намеревались получить?». Например, в стратегическом плане департамента транспорта одного из штатов было записано: «...обеспечение взаимной координации всех транспортных систем и услуг». При такой формулировке очень трудно понять, каким образом нужно отслеживать прогресс в данном направлении.

В общем случае, декларация целей и задач имеет следующий формат:

Для: [Определите основные задачи (результаты) программы, которые нужно выполнить, и основные негативные последствия, которых нужно избегать.]

Путем: [Определите основной способ предоставления услуг.] ВНИМАНИЕ: не ограничивайте возможностей по выбору способа предоставления услуг. У менеджеров программы будет больше стимулов к творческому использованию различных подходов, если им дано право выбора конкретных методов.

Для примера рассмотрим программу Департамента образования США по дистанционному обучению «Звездные школы» (*Star Schools*) (окно 4-1). Обратите внимание, что «**Для**» включает как конечные (повышение знаний и возможностей по трудоустройству учащихся), так и промежуточные (повышение доступности и качества преподавания по широкому кругу дисциплин) результаты. Общий подход заключается в использовании технологии дистанционного обучения. Конкретный метод не указан, чтобы не ограничивать выбор для тех, кто будет предоставлять такие услуги в рамках программы.

В некоторых программах декларация сформулирована таким образом, что часть «**Путем**» подразумевается вначале, то есть, перефразируя представленный в окне 4-1 пример: «Использование технологии дистанционного обучения для повышения знаний и возможностей по трудоустройству учащихся, включая повышение доступности и качества преподавания по широкому кругу дисциплин». Это НЕ лучшая практика. Начав с «**Для**», мы сразу же фокусируем внимание на результатах, что повышает степень нацеленности программы на эти результаты.

ОКНО 4–1

Декларация о целях и задачах программ дистанционного обучения

Для: повышения знаний и возможностей по трудоустройству учащихся, включая повышение доступности и качества преподавания по широкому кругу дисциплин.

Путем: использования технологии дистанционного обучения.

Часть «**Путем**» может быть вовсе не нужна, если предполагается, что используемый в программе подход будет понятен пользователям информации (ход реализации программы). Например, основные муниципальные услуги, такие как вывоз мусора или рекреационные программы, настолько понятны, что даже хорошо сформулированный подход вряд ли будет полезен.

Источники информации о целях и задачах программы приведены в окне 4-2.

ОКНО 4–2

Потенциальные источники информации о целях и задачах программы

- Законодательство, нормативно-правовые акты и положения
- Описание целей, содержащееся в бюджетной документации
- Стратегические планы
- Описание программы и годовые отчеты
- Беседы с высшими руководящими лицами и их подчиненными
- Беседы или встречи с клиентами и поставщиками услуг
- Беседы с законодателями и их сотрудниками
- Сведения, предоставленные занятым в программе персоналом
- Жалобы (на что жаловались клиенты?)
- Правительственные органы других уровней, реализующие аналогичные программы
- Результаты оценки и аудита программ

Определение категорий клиентов

Обратимся снова к окну 4-1. Часть «**Для**» указывает на главных клиентов программы — учащихся. Это хорошая практика. Декларация о задачах и целях должна указывать на клиентов программы, если это заранее не очевидно для пользователей данными о результатах программы[3].

Однако почти всегда программы имеют несколько категорий клиентов. Для получения данных о клиентах программы из каждого источника, указанного в окне 4-2, полезно ответить на следующие вопросы:

- Кто выиграет от реализации программы? Кто является прямым реципиентом? Кто является косвенным реципиентом?
- Кто может пострадать от реализации программы? (Ответ на этот вопрос также помогает определить потенциальные негативные эффекты, которые должны быть отражены в декларации о целях и задачах.)
- На кого еще, помимо целевой аудитории, программа может оказать значительное воздействие?
- Какие демографические группы или групповые интересы будут особенно подвержены воздействию программы? (Например, нацелена ли программа в основном на малоимущие семьи?)
- Будет ли население в целом проявлять сильный интерес к достижениям программы (а не к ее стоимости)? Например, население явно будет важным клиентом программы по оказанию помощи предприятиям в снижении уровня вредных отходов и загрязнения окружающей среды в результате их деятельности. Однако получающие помощь (и, возможно, регулируемые) предприятия также являются клиентами программы, и поэтому оценка результативности программы должна включать показатели, учитывающие их проблемы, например как не потерять бизнес из-за повысившихся расходов.

Приведем примеры основных клиентов (заинтересованных сторон) для различных программ.

- Программы помощи в трудоустройстве после школы: учащиеся, недавно бросившие учиться подростки, родители, потенциальные работодатели.
- Программы предотвращения беременности среди подростков: подростки. (Нужно ли проводить работу также среди мальчиков? Являются ли родители подростков клиентами программы?)
- Программа предотвращения насилия в школах: весь контингент учащихся, преподаватели.
- Программы экономического развития, оказывающие помощь предприятиям США в повышении объемов экспорта (и прибыли): предприятия и лица, ищущие работу.
- Программы по санитарной очистке территории, борьбе с преступностью, контролю за парковками и дорожным движением, организации водоснабжения, обеспечению выполнения нормативных требований: предприятия, отдельные члены местного сообщества.

Необходимо определить как *конечных*, так и *промежуточных клиентов*. Последние могут составлять важную группу. Например, правительственные органы в штатах и на местах выступают промежуточными клиентами многих федеральных программ. Федеральные программы работают через органы более низкого

уровня, обеспечивая позитивные результаты для конечных клиентов. В наибольшей степени на них опираются федеральные департаменты образования, здравоохранения и социального обслуживания, жилья и городского развития, труда.

Подобно определению целей и задач, определение клиентов программы может оказаться более сложным делом, чем это кажется на первый взгляд. Причем эти сложности никак не связаны с мониторингом результативности. Они существуют сами по себе и в силу этого не должны игнорироваться при создании комплексной системы мониторинга результативности. Вот несколько примеров.

Можно ли рассматривать заключенных в тюрьмах как клиентов? Главными клиентами пенитенциарной системы являются граждане, которые защищены от этих лиц. Однако общество также заинтересовано и в определенной защите заключенных, в частности их здоровья и безопасности. Поэтому в показатели работы пенитенциарной системы часто включают данные о количестве заболеваний, смертей, самоубийств и травм. Минимизация таких случаев является желательной, что делает данную задачу если не конечным, то, по меньшей мере, промежуточным результатом.

Можно ли рассматривать как клиентов организации лиц, деятельность которых регулируется государственными регулирующими органами? Последствия для регулируемой стороны, такие как затраты времени, денег и сил на получение разрешений и лицензий, должны приниматься во внимание при разработке программы регулирования. Регулирующие органы должны стремиться минимизировать эти проблемы для регулируемой стороны, хотя конечным и более важным результатом является охрана здоровья и безопасности лиц, для защиты которых введено данное регулирование. Агентства по охране окружающей среды, офисы по защите прав потребителей и советы по регулированию деятельности врачей, медсестер, больниц, домов престарелых и других организаций сферы здравоохранения могут рассматривать регулируемых лиц как промежуточных клиентов.

Независимо от того, считает ли организация этих лиц клиентами, в декларации о целях своей деятельности ей стоит четко прописать необходимость снижения негативных эффектов для этих лиц — хотя бы для того, чтобы уменьшить число снижающих эффективность протестов с их стороны.

Построение иерархии задач

Многие декларации целей и задач сочетают конечные цели, промежуточные цели и способы их достижения. Необходимо четко понимать, что есть что.

Рассмотрим это на конкретном примере. В отчете федерального правительства о политике контроля за наркотиками 1997 года выделено пять главных задач: предотвращение употребления наркотиков среди американской молодежи; повышение безопасности американских граждан; снижение медицинских и социальных последствий употребления наркотиков; защита воздушных, сухопутных и морских границ США; ликвидация внешних и внутренних источников поставки наркотиков[4]. Первые три задачи можно считать конечными результатами. А последние две? Нет. Последние две задачи (защита границ и ликвидация источников поставки) являются промежуточными (подчиненными) задачами, способствующими решению первых трех.

В главах 5 и 6 будет показано, как нужно анализировать задачи и выстраивать соответствующую иерархию, включая использование логических моделей.

Особые проблемы возникают в связи с программами федерального правительства и программами штатов, в рамках которых распределяются средства (гранты) органам власти более низкого уровня. Является ли правильное и своевременное предоставление средств единственной целью их деятельности? Или же при определении целей программы следует учитывать и конечную цель выделения средств: улучшение здоровья граждан, повышение уровня их образования или благосостояния и т.п.? Ясно, что сама программа и занятый в ней персонал могут лишь частично — и, возможно, только в очень незначительной степени — повлиять на окончательный результат. Однако персонал программы является *частью общего процесса* предоставления услуг. *Если сотрудники действительно осознают свою причастность к этому процессу, у них появляются стимулы к разработке новаторских рекомендаций, которые могут привести к значительному повышению эффективности услуг.* Даже в случае, когда такие рекомендации требуют закрепления в законодательстве, их выявление может стать первым шагом на пути улучшения результатов программы.

Эта дилемма часто встает перед государственными и частными организациями, занимающимися предоставлением услуг. Данная книга написана с позиции поощрения более широкого и активного взгляда на роль таких организаций и их программ с целью развития инноваций, включая усилия инициаторов программ по укреплению формальных и неформальных *партнерских отношений* с другими органами и организациями, в том числе организации частного сектора, для достижения желаемого результата.

Ссылки и примечания

1. Автор сознательно избегает использования для обозначения «цели» английского слова «goal», предпочитая ему «objective», несмотря на то, что это близкие синонимы, поскольку под первым словом часто подразумевают определенный количественный результат, который не должен указываться в декларации целей и задач.
2. Как будет показано в следующих главах, количественные результаты деятельности должны определяться отдельно для каждого показателя результативности, вытекающего из формулировки целей и задач.
3. В данной книге термин «клиент» (*customer*) употребляется в отношении любой категории лиц, которых обслуживает или на которых влияет программа (в отличие от лиц, непосредственно задействованных в предоставлении услуги). Имеются возражения против того, чтобы рассматривать прямых получателей услуг в качестве основных клиентов, поскольку все граждане, налогоплательщики являются реальными клиентами и интересы последних двух групп иногда игнорируются при определении задач программы.
4. Управление национальной политики контроля за наркотиками. Отчет № NCJ 168953. Performance Measures of Effectiveness: A System for Assessing the Performance of the National Drug Control Strategy (Washington. D.C.: Office of National Drug Control Policy, 1998).

Глава 5

Если вы не знаете, где вы были, как же вы можете знать, куда идете?

Какие результаты отслеживать?

Система мониторинга результативности хороша ровно настолько, насколько хороши отслеживаемые показатели. Для каждой конкретной программы необходимо выбрать перечень важнейших результатов. (В следующей главе будет рассказано, как трансформировать каждый результат в конкретный и измеряемый показатель результативности.) Перечень общих категорий, которые необходимо рассмотреть при выборе отслеживаемых результатов, приведен в окне 5-1.

ОКНО 5–1

Перечень возможных видов результатов

Рассмотрите возможность мониторинга результатов, которые:

- *связаны с целями и задачами данной программы* (предотвращение нежелательных событий или решение имеющихся проблем);
- *минимизируют возможные нежелательные или негативные эффекты* (жалобы клиентов, излишнее рвение чиновников, стремящихся повысить количество наложенных на водителей штрафов или арестов, экологические проблемы, вызванные реализацией программ развития транспорта или экономики, негативные экономические последствия экологических программ);
- *повышают качество предоставления услуг**;
- *снижают объем неудовлетворенных потребностей* — многие программы уделяют основное внимание клиентам, которые сами обращаются за помощью, однако эти клиенты могут составить только часть граждан, имеющих право на получение помощи;
- *приносят пользу всему населению за счет предоставления эффективных услуг отдельным категориям клиентов* (например, снижение уровня преступности в результате реализации программ для молодежи, стимулирующих их не бросать учебные заведения);
- *обеспечивают равноправие различных групп клиентов* (как отмечалось в главе 4, этот результат часто не находит прямого отражения в декларации о целях и задачах программы, за исключением программ, непосредственно направленных на поддержание социальной справедливости, например программы равных возможностей).

* Возможные характеристики качества услуг приведены в окне 2-3.

ОКНО 5–2

Потенциальные источники информации о целях и задачах программы

- Законы и нормативно-правовые акты
- Описание целей, содержащееся в бюджетной документации
- Стратегические планы
- Описание программы и годовые отчеты
- Беседы:
  - с высшими руководящими лицами и их подчиненными,
  - с законодателями и их сотрудниками,
  - с клиентами и поставщиками услуг
- Жалобы клиентов
- Правительственные органы других уровней, реализующие аналогичные программы
- Результаты оценки и аудита программ

Выбор результатов для мониторинга – это, по сути, процесс принятия решения, основанного на суждениях выбирающего (так же, как и определение целей и задач программы, о чем говорилось в главе 4). Организации, предоставляющие общественные услуги, обычно имеют множество целей и множество категорий клиентов. Поэтому при выборе результатов нужно стремиться учесть, в разумных пределах конечно, все аспекты этой деятельности.

Приведенные в главе 4 источники информации для определения целей и задач могут быть использованы и при определении результатов. Для удобства читателей они еще раз приведены в окне 5-2. В данной главе мы рассмотрим четыре перспективных подхода к выявлению таких результатов, а затем коротко расскажем о том, как свести воедино результаты, полученные из разных источников.

Рассматриваемые подходы включают:

- проведение фокус-групп:
  - с клиентами;
  - с персоналом программы (особенно сотрудниками, работающими на местах, а также подрядчиками или грантополучателями, оказывающими помощь в предоставлении услуг);
- индивидуальные интервью;
- встречи с другими партнерами (представителями федеральных, уровня штатов и местных органов);
- ролевые игры с персоналом программы, выступающим в роли клиентов;
- разработку схем последовательности результатов (логические модели).

Фокус–группы

Проведение фокус-групп с клиентами – это прекрасный способ получения информации о результативности программы и качестве предоставления услуг. Но приготовьтесь сначала выслушать все их жалобы, прежде чем они

расскажут о том, что им нравится. Жалобы клиентов, в том числе вызванные задержками в предоставлении услуг, часто оказываются очень полезными для выявления характеристик программы, которые важны и поэтому должны отслеживаться[1]. Фокус-группы с занятым в программе персоналом, особенно с теми сотрудниками, которые часто работают непосредственно с клиентами, также дают представление о том, что беспокоит клиентов.

В окне 5-3 показаны типичные действия по планированию и проведению фокус-групп.

Прямые затраты на проведение фокус-групп невелики. Их участникам обычно не нужно платить, а сами встречи могут быть организованы в нескольких местах на обслуживаемой программой территории, и совсем необязательно в роскошном помещении (участникам обычно предлагаются безалкогольные напитки и легкая закуска). Однако, чтобы успешно провести фокус-группу и получить необходимую информацию, требуются значительные усилия по подготовке персонала и решению организационных вопросов.

ОКНО 5–3

Мероприятия по организации и проведению фокус-групп

- Составьте план проведения дискуссии. Определите, какую информацию нужно получить, категории участников, а также время, место проведения дискуссии и другие организационные моменты.
- Выберите ведущего, имеющего опыт проведения фокус-групп, а также секретаря для записи получаемой от участников информации.
- Направьте приглашения от 8 до 12 клиентам в каждой фокус-группе. Участники отбираются из списка клиентов без учета статистической репрезентативности выборки. Информация, получаемая в ходе фокус-групп, не является статистической, и поэтому статистический отбор не нужен. Основные критерии отбора — опыт участия в программе и хотя бы небольшой разброс характеристик участников*.
- Определите продолжительность дискуссии — не более 2 часов. Дискуссия должна проходить в приятном и удобном окружении. Безалкогольные напитки и закуски помогут создать неформальную атмосферу.
- Начните дискуссию с представления участников и объяснения общих целей ее проведения.
- Ведущий может задать участникам два вопроса. Если проводится фокус-группа с клиентами, можно спросить: «Что вам нравится в этой услуге? Что вам не нравится в этой услуге?»**
- Ведущий может сформулировать эти вопросы по-разному. Главное требование — открытость и доверительность обстановки и предоставление возможности высказать свое мнение каждому участнику. Ведущий не должен вступать в спор с участниками.
- Отчет о дискуссии составляется совместно секретарем и ведущим. В отчете должны быть указаны прямо или косвенно описанные участниками характеристики, имеющие отношение к результативности программы.

* В фокус-группе с персоналом программы должны быть широко представлены люди, знакомые с проблемами клиентов, т.е. занимающиеся практической работой или работающие непосредственно с клиентами.

** Для фокус-группы с персоналом вопросы формулируются следующим образом: «Что, по Вашему мнению, клиентам нравится в данной услуге? Что, по Вашему мнению, клиентам не нравится?»

Встречи и информация от других «партнеров»

Многие программы на федеральном, региональном и местном уровнях осуществляются при участии других органов и организаций. Обычно это государственные или негосударственные некоммерческие организации, однако возможно и привлечение коммерческих компаний (как, например, в программах трудоустройства выпускников школ или программах экономического развития). Эти органы и организации рекомендуется привлекать также и к определению отслеживаемых результатов программы.

Указанная информация может быть получена в ходе встреч, телефонных бесед или конференций, по почте, факсу, через Интернет или любое иное средство коммуникации, а также в рамках фокус-групп.

Имейте в виду: если вы привлекаете другие организации, будьте готовы принимать их рекомендации или терпеть их недовольство из-за отвергнутых советов.

Предпочтительно, чтобы реализующая программу организация привлекала партнерские организации к разработке и внедрению системы мониторинга результативности на всех ее этапах. Например, предоставляющие общественные услуги правительственные органы всех уровней, негосударственные некоммерческие организации, коммерческие организации и церкви могут предоставлять услуги, направленные на решение одной и той же задачи. Партнерства имеют смысл в том случае, если, по мнению реализующих программу, желаемые результаты могут быть достигнуты при наличии добровольного соглашения между организациями относительно: (а) отслеживаемых результатов и показателей результативности; (б) методов сбора информации; (в) краткосрочных и долгосрочных значений для каждого показателя результативности; (г) роли и обязанности каждой организации в связи с предоставлением услуг. Привлечение этих организаций на ранних стадиях внедрения системы мониторинга результативности может облегчить процесс сбора данных и, возможно, снизить затраты на сбор данных для каждой организации. Организовать этот процесс не так просто — для этого потребуется гораздо больше усилий, чем для традиционной работы «в одиночку».

Такие соглашения называются партнерствами в рамках мониторинга результативности *(performance partnerships)*. Это новая концепция, и для ее реализации требуются значительные затраты времени и труда по организации взаимодействия между организациями.

Ролевые игры с персоналом

Ролевые игры с персоналом, в которых каждому участнику отводится роль определенной категории клиентов, — достаточно простой и интересный метод выявления важных результатов программы. Например, отдел социальной помощи детям штата может попросить своих сотрудников сыграть роль сотрудников окружной и городской администраций, родителей или иных воспитывающих детей лиц, а также самих детей. Самыми ценными участниками игры будут сотрудники, работающие непосредственно с клиентами (включая сотрудников местных отделений организации).

Этот метод будет особенно полезен в случаях, когда нет возможности организовать фокус-группы с клиентами[2].

Вся игра должна занять около двух часов. Каждому участнику (участнице) задаются те же самые вопросы, что и клиентам на фокус-группе: «Что вам нравится в программе? Что не нравится?» Участники игры отвечают на них исходя из своего представления о программе и возможной реакции клиентов.

Так же, как и в фокус-группе, кто-то должен записывать результаты, особенно потенциальные показатели, выявленные в ходе игры. Затем необходимо составить отчет, перечислив в нем все явно или косвенно выявленные игроками характеристики промежуточных (включая качество обслуживания) и конечных результатов.

Схемы последовательности результатов (логические модели)

В процессе определения результатов от реализации программы, возможно, будут полезны схемы последовательности результатов (действий, приводящих к тем или иным результатам), которые также часто называют логическими моделями[3]. Эти схемы дают наглядное представление о том, что должна сделать программа, и позволяют установить предположительные сроки прохождения всего пути — от ресурсов до конечных результатов[4].

Каждая программа подразумевает, что можно выдвинуть ряд гипотез о том, к каким результатам приведут те или иные действия. Схемы представляют собой попытку выявить эти гипотезы, показывая продукты, промежуточные и конечные результаты, которые предполагается получить в результате реализации программы.

В окне 5-4 показана схема последовательности предполагаемых событий в рамках программы предотвращения ухода из школы, ориентированной на вовлечение родителей. В данном случае программная деятельность (объем работы) состоит в проведении занятий с родителями, чтобы научить их более активно поддерживать в детях стремление к знаниям. Проведенные занятия (блок 1) — это деятельность программы или продукт. Количество проведенных занятий — это тоже продукт программы. Посещение занятий (блок 2) и окончание курса родителями (блок 3) — это промежуточные результаты. Эти результаты показывают соответственно успешность работы по вовлечению родителей в программу и обеспечению их присутствия на всех занятиях. Если после окончания курса родители начинают поощрять своих детей к учебе (блок 4), то это означает, что программа оказала на них реальное воздействие, т.е. продемонстрировала более высокий промежуточный результат. *Предполагается*, что он приведет к повышению успеваемости, однако он ничего не говорит о том, был ли *действительно достигнут* конечный результат. Улучшение посещаемости (блок 5а), поведения (блок 5б) и успеваемости (блок 5в) среди учащихся, родители которых приняли участие в программе, — вот желаемые краткосрочные конечные результаты с точки зрения системы образования. Также предполагается, что в результате меньшее число учащихся бросит школу (блок 6), однако этот результат нельзя измерить до окончания срока обучения всех нынешних учащихся. Таким образом, мы имеем долгосрочный конечный результат. Можно продолжить эту логическую цепочку и измерить долгосрочные результаты, такие как истории трудоустройства и уровень заработной платы учащихся (блок 7).

Все представленные на схеме результаты (и продукты) важны для программы и должны быть включены в процесс мониторинга результативности[5]. В данном при-

мере улучшение посещаемости (5а), поведения (5б), и успеваемости (5в) рассматриваются как конечные результаты. Другие аналитики могут счесть их промежуточными. Люди могут совершенно правомерно спорить о категории результатов, однако классификация какого-либо результата как промежуточного или конечного редко влияет на сам процесс измерения показателей. Однако она может повлиять на значение, придаваемое данному результату, и, следовательно, на объем ресурсов, выделяемых на его достижение, по сравнению с другими результатами.

Привлечение родителей к участию в программе и ее завершение рассматриваются здесь как краткосрочные промежуточные результаты. Возможно, кто-то предпочтет классифицировать их как продукт. Однако в соответствии с определением, данным в главе 2, мы рассматриваем их именно как результаты, поскольку программа носит добровольный характер и клиенты должны сами предпринять определенные шаги, чтобы стать ее участниками.

В окнах 5-5 и 5-6 представлены логические модели других видов программ. Ранние этапы процесса — блоки, отражающие деятельность и продукты программы, — контролируются программой в максимальной степени. Чем ближе к конечным результатам, тем меньшее влияние на них может оказать программа, поскольку на эти результаты влияет множество внепрограммных факторов.

В окне 5-5 показана программа общественной защиты правопорядка. Первый желаемый промежуточный результат — добиться участия граждан в мероприятиях программы. Предполагается, что в результате граждане будут лучше охранять свои дома и сообщать о подозрительных вещах в полицию. И то и другое — это промежуточный результат, поскольку на его основании нельзя сказать, уменьшилось ли количество преступлений или повысилась ли их раскрываемость. Предполагаемые конечные результаты программы — снижение преступности и повышение чувства безопасности[6].

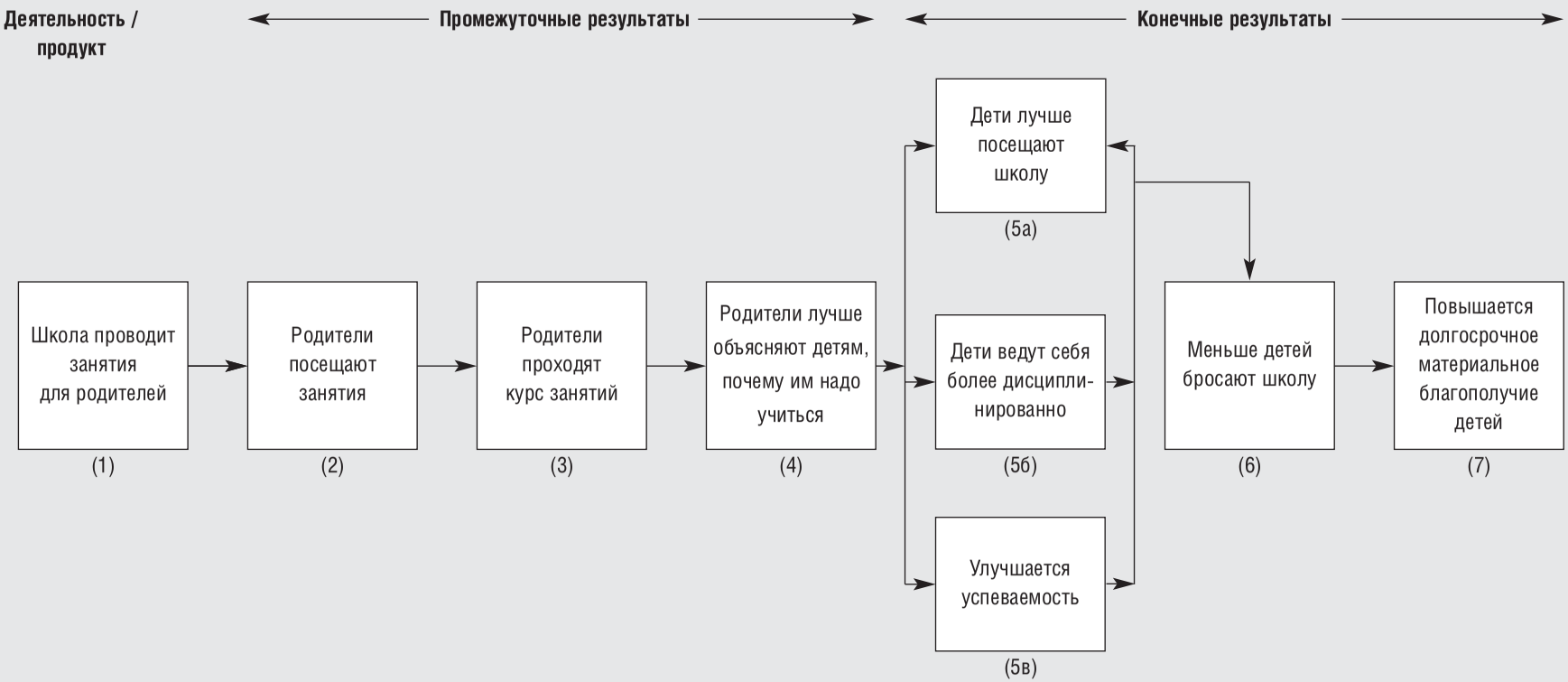
В окне 5-6 показана схема последовательности результатов для программ помощи предприятиям по снижению уровня загрязнения окружающей среды. Целью таких программ является снижение вредных выбросов в воду, атмосферу или почву, связанных с деятельностью предприятий. Предполагается, что это приведет к улучшению состояния атмосферы, воды и почвы, минимизирует угрозу для здоровья людей, животных и растительности.

Построение таких схем очень полезно для лучшего понимания развития процесса от продукта до конечного результата. Персонал программы должен сначала индивидуально, а затем коллективно построить схему последовательности результатов для своей программы. *Выявленные таким образом промежуточные и конечные результаты станут «кандидатами» на включение в регулярный мониторинг результативности.* Например, часто считают, что доступность медицинских услуг и снижение числа семей, не имеющих медицинской страховки, — это конечные результаты. Логическая модель помогает понять, что это промежуточные результаты на пути к конечным результатам — поддержанию или улучшению здоровья граждан.

Пользователи схем последовательности результатов совершают ряд типичных ошибок. Почти всегда построение схемы начинается с существующей деятельности, после чего определяются ее результаты. Однако, ограничиваясь существующим подходом к предоставлению услуг, мы потенциально ограничиваем инновационное мышление. Построение схемы можно начать и с другого конца, т.е. с целей и задач программы, и раскрутить ее назад. Это сложнее, но результат скорее всего оправдает дополнительные усилия. *В любом случае схемы последовательности результатов должны использоваться только в сочетании с другими процедурами определения результатов, вроде тех, что описаны в данной главе.*

ОКНО 5–4

Схема последовательности результатов: участие родителей в программе предотвращения ухода из школы



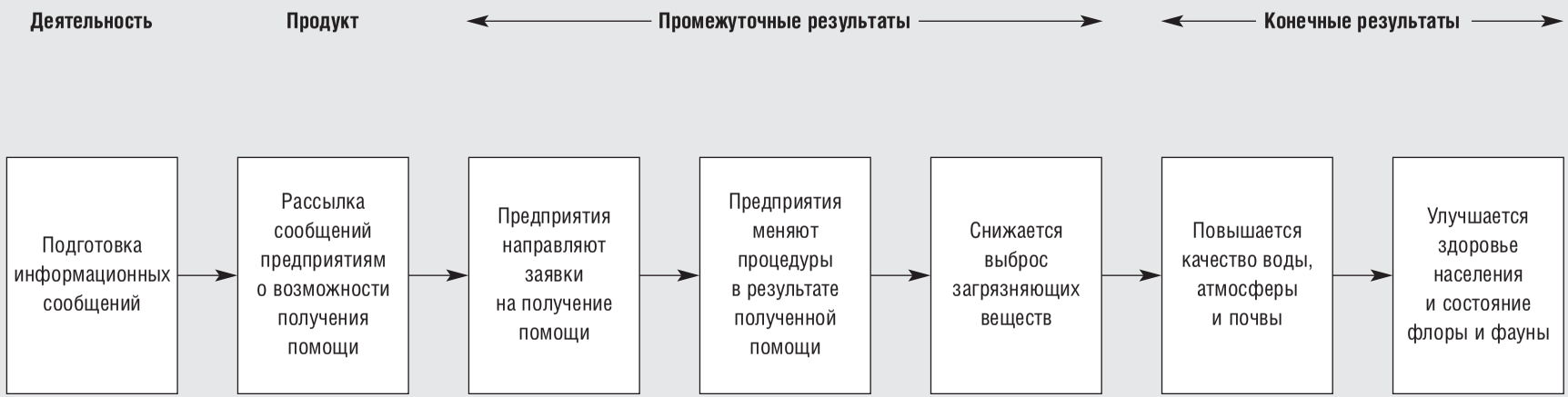
Источник: подготовлено по материалам работы Harry P. Hatry and Mary Kopczynski, *Guide to Program Outcome Measurement for the U.S. Department of Education* (Washington, D.C.: Planning and Evaluation Service, U.S. Department of Education, February 1997).

ОКНО 5–5

Схема последовательности результатов: программа общественной охраны правопорядка

ОКНО 5–6

Схема последовательности результатов: программа технической помощи предприятиям по снижению уровня вредных выбросов



При составлении списка потенциальных результатов для включения в мониторинг результативности необходимо ответить на следующие вопросы:

1. Охватывает ли данный список все позиции, заявленные в декларации целей и задач?
2. Что плохого произойдет с клиентами программы, если будет резко сокращено или отменено финансирование и предоставление других ресурсов для реализации программы? Какими будут последствия? Что получат клиенты программы в случае увеличения бюджета и других ресурсов программы? Рассмотрение этих вопросов поможет выявить результаты, которых нет в списке, но которые должны быть в него включены.
3. Существуют ли потенциальные негативные последствия или эффекты, связанные с реализацией программы, которые также требуют мониторинга? Если эти факторы можно отслеживать на регулярной основе, они должны быть включены в список результатов. (Возможно, некоторые из них указаны в декларации целей и задач как факторы, чье влияние необходимо минимизировать или по крайней мере ограничить в рамках программы.)

После того как получены удовлетворительные ответы на эти вопросы, результаты, выявленные с использованием всех источников, описанных в данной главе, сводятся в один список. При этом они классифицируются как промежуточные или конечные, а пересекающиеся или повторяющиеся позиции исключаются.

Список может получиться очень длинным. Тем не менее на данном этапе лучше его не сокращать, удалить следует только те результаты, которые действительно тривиальны или дублируют другие позиции. *Нельзя удалять какие-либо результаты из списка только потому, что в настоящий момент не известен эффективный способ их измерения.* Сокращать список можно только после того, как определены конкретные показатели результативности (глава 6) и соответствующие процедуры сбора данных (глава 7), а также необходимые затраты на сбор дополнительных данных.

Ссылки и примечания

1. Ведущий фокус-группы может составить список этих жалоб (с сохранением анонимности жалобщиков) и затем представить его руководителю программы и персоналу для принятия мер, что является дополнительным преимуществом фокус-групп.
2. Дополнительное преимущество ролевых игр состоит в том, что они помогают персоналу программы понять интересы клиентов в целом.
3. Первая из известных автору работ, где употреблен термин «логическая модель» и приведены примеры таких моделей, опубликована два десятилетия назад: Joseph S. Wholey, *Evaluation: Promise and Performance* (Washington, D.C.: The Urban Institute, 1979).
4. Этот процесс идеален для включения в программу обучения мониторингу результативности для персонала любого уровня. Сам процесс построения схем может стимулировать персонал программы к поиску альтернативных путей достижения результатов.
5. Регулярный мониторинг долгосрочных результатов, таких как будущие заработки учеников начальной и средней школы, может быть нецелесообразным для данной программы.
6. Некоторые считают, что раскрытые преступления и аресты — это промежуточные результаты.

Глава 6

Однажды поздним вечером, патрулируя улицы, полицейский заметил пьяного, который ползал на четвереньках под фонарем в поисках ключей от дома. «Где вы потеряли ключи?» — спросил полицейский. «Где-то там», — ответил пьяный, показывая на темный переулок. «Так почему же вы ищете их здесь?» — удивился полицейский и в ответ услышал: «Только здесь я могу что-то увидеть».

Какие показатели результативности нужно отслеживать?

Выбор конкретных показателей результативности является важнейшим этапом при разработке системы мониторинга результативности. Слишком часто выбор показателя результативности обусловлен наличием или отсутствием данных, а не тем, насколько он важен для измерения достигнутых результатов.

Внимание уделяют только тому, что измеряется и включается в отчет!

В данной главе основное внимание уделяется показателям результативности как одним из главных элементов системы мониторинга. Кроме того, в ней кратко описываются индикаторы эффективности.

Что такое показатели результативности?

Показатели результативности — это не сами результаты. Каждый отслеживаемый результат должен быть переведен в форму одного или нескольких показателей результативности. Показатель результативности представляет собой конкретную *численную меру*, показывающую, какой прогресс достигнут на пути к результату. Таким образом, название показателя результативности обычно начинается со слов «количество», «процент», «отношение», «частота», «доля» и т. п.

Некоторые утверждают, что, поскольку основной целью мониторинга является отслеживание изменений, произошедших за отчетный период, показатели должны непосредственно измерять данные изменения. В этом случае название показателя будет начинаться со слов «изменения в...». При использовании такого определения показатель рассчитывается как *разница* между значениями в различные отчетные периоды. Например, показателем результативности будет «количество правильно рассмотренных случаев за период...» или «процентное увеличение за отчетный период по сравнению с предыдущим периодом». Возможно, предпочтение следует отдавать показателям, характеризующим значение в определенный отчетный период, а не изменения этого значения от одного периода к другому, поскольку такие показатели содержат дополнительную

информацию о достигнутом уровне. Изменения, произошедшие за два (или более) периода, легко рассчитываются, если известны значения показателя.

Перевод результатов в показатели результативности выглядит относительно простой задачей, однако она осложняется рядом проблем, связанных с измерением показателей.

Для успешной разработки показателей важно задаться вопросом: «Достаточно ли конкретно сформулировано определение показателя?» Часто выясняется, что некоторые слова требуют более детального объяснения, возможно даже с помощью экспертов. Также часто выявляются проблемы, которые нужно решить силами квалифицированного персонала программы. Например, предполагается отслеживать «процент клиентов, прошедших программу за отчетный период, которые получили значительную помощь». В данном определении необходимо прояснить четыре момента:

- Что считать «значительной помощью»?
- Какой конкретно период имеется в виду (см. врезку)?
- Какой объем услуг требуется оказать, прежде чем гражданин будет считаться клиентом (для определения точного числа клиентов, от которого считается процент)?
- Какого клиента можно считать прошедшим программу?

Формулировка названия показателя часто зависит от источников информации и процедур сбора данных (которые будут более подробно рассмотрены в следующей главе). Например, если при проведении опроса клиентов оценивается своевременность предоставления услуг, показателем будет «процент клиентов, оценивших своевременность услуг как удовлетворительную». Но если в качестве источника информации выступают отчеты по программе, показателем может быть «процент заявок на предоставление услуг, по которым просрочен установленный срок исполнения».

Если результатом программы развития транспортной системы является «хорошее состояние дорог», показателем результативности может стать «процент дорог в хорошем состоянии». Однако это определение нуждается в уточнении. Нужно ли считать дороги в полосомилях? Учитываются ли неасфальтированные дороги? Каковы признаки «хорошего состояния»? Существует множество процедур оценки дорог,

Необходимость точного указания периода, в течение которого действует показатель результативности

Например:

- Некоторые показатели показывают количество случаев, произошедших за определенный отчетный период, например: *число погибших в результате транспортных происшествий за прошедшие 12 месяцев*.
- Некоторые показатели привязаны к определенной дате, например: *число зарегистрированных больных туберкулезом на 31 декабря __ года.*
- Некоторые показатели отслеживают состояние клиентов в течение определенного времени, например: *процент клиентов, состояние которых значительно улучшилось спустя 12 месяцев после начала обслуживания и оценивалось в течение текущего 12-месячного отчетного периода.*

Последний показатель особенно сложен (но он может быть особенно важен для программ здравоохранения и социальной помощи). Для его расчета необходимо: (а) оценить состояние клиента на момент начала обслуживания, (б) оценить состояние каждого клиента спустя 12 месяцев.

и технический персонал должен выработать на их основании более подробное определение. Один из вариантов измерения «хорошего состояния» — мнение клиентов, и тогда показателем результативности станет «процент опрошенных клиентов, оценивших состояние дорог как хорошее или отличное». В этом случае необходимо решить, какой из этих двух основных показателей будет отслеживаться (или оба). Как будет показано в главе 7, на решение часто влияют процедуры сбора данных и их стоимость.

В окне 6-1 перечислены критерии отбора показателей результативности. Каждый рассматриваемый показатель полезно оценивать с точки зрения этих критериев. В окне 6-2 показан конкретный пример: набор показателей, рекомендуемый для услуг по вывозу твердых бытовых отходов.

ОКНО 6–1

Критерии отбора показателей результативности

- *Соотнесенность* с целями и задачами программы и результатом, который должен отслеживать данный показатель.
- *Важность* для измеряемого результата. Измеряет ли данный показатель какой-либо важный аспект результата?
- *Понятность* для пользователей при измерении и составлении отчета.
- *Степень влияния программы на результат или степень ее контроля за результатом.* Этот критерий нельзя использовать в качестве основания для отказа от измерения важных результатов. Почти никогда влияние программы на результаты, особенно на конечные результаты, не носит абсолютного характера. Однако если предполагается, что ощутимое и измеряемое влияние на какой-либо результат имеется, то показатель для данного результата должен быть рассмотрен независимо от того, носит ли это влияние прямой или косвенный характер.
- *Возможность* сбора достоверных данных для расчета показателя.
- *Затраты на сбор данных*. Это еще один критерий, к которому надо подходить с осторожностью. Иногда самые большие затраты связаны с самыми важными показателями.
- *Уникальность*. Важность индикатора снижается, если он дублируется или пересекается с другими.
- *Манипулирование*. Не используйте показатели, предоставляющие персоналу программы возможность манипулировать данными в свою пользу*.
- *Полнота*. Набор показателей должен охватывать результаты, вызванные негативными эффектами. Классическим примером является третирование граждан из-за желания повысить показатель количества арестов, заключений под стражу или собираемости налогов. Если негативный эффект представляет собой явную угрозу, необходимо включать компенсирующие показатели, например количество обоснованных жалоб. Другие вопросы, определяющие полноту показателей: «Охватывает ли набор показателей все качественные характеристики, имеющие значение для клиентов, например своевременность предоставления услуг?»; «Обеспечивает ли набор показателей обратную связь с клиентами программы в отношении ее результатов?».

* Получение такой возможности во многом зависит от конкретной процедуры сбора данных (см. главу 7).

ОКНО 6–2

Задачи, результаты и показатели результативности для программы вывоза твердых бытовых отходов (ТБО)

Общая цель: обеспечение эстетической привлекательности территории, улучшение здоровья и повышение безопасности жителей за счет ликвидации неприятностей, связанных с невывозом отходов, с минимумом неудобств для жителей.

Задача	Результат	Показатель
Приятный эстетический вид города (района)	Чистота улиц, переулков и территории	1. Процент (а) улиц, (б) переулков, внешний вид которых оценен как удовлетворительный (или неудовлетворительный) 2. Процент (а) семей, (б) компаний, оценивающий чистоту территории на «удовлетворительно» (или «неудовлетворительно»)
	Неприятные запахи	3. Процент (а) семей, (б) компаний, отметивших неприятные запахи от мусора
	Раздражающие звуки	4. Процент (а) семей, (б) компаний, отметивших раздражающие звуки от мусороуборочных машин
Здоровье и безопасность	Здоровье	5. Количество и процент кварталов, в которых отмечена одна и более возможных угроз здоровью
	Пожароопасность	6. Количество и процент кварталов с одним или более пожароопасным объектом
	Пожары, вызванные возгоранием мусора	7. Количество пожаров, вызванных возгоранием неубранного мусора
	Угроза здоровью и непривлекательный вид	8. Количество брошенных автомобилей
	Крысы	9. Процент (а) семей, (б) компаний, сообщивших о том, что они видели крыс на территории за последние три месяца 10. Число укушенных крысами на 1000 человек
Неудобства для граждан	Невывоз или несвоевременный вывоз ТБО	11. Количество и процент рейдов мусороуборочных машин, не выполненных по графику 12. Процент (а) семей, (б) компаний, сообщивших о случаях невывоза мусора
	Рассыпанный мусор	13. Процент (а) семей, (б) компаний, сообщивших о мусоре, рассыпанном при уборке контейнера
	Повреждение частной собственности	14. Процент (а) семей, (б) компаний, сообщивших о случаях повреждения частной собственности уборщиками мусора
	Жалобы граждан	15. Количество подтвержденных жалоб граждан на 1000 обслуживаемых семей (по виду жалоб)
Общая удовлетворенность граждан	Предполагаемая удовлетворенность услугами	16. Процент (а) семей, (б) компаний, отметивших в целом удовлетворительное качество услуг по вывозу мусора

Источник: подготовлено по материалам работы Harry P. Hatry et al., How Effective Are Your Community Services? Procedures for Measuring Their Quality, 2nd ed. (Washington, D.C.: The Urban Institute and the International City/County Management Association, 1992).

Основной потенциальный повод для критики системы мониторинга результативности — ориентация на измеряемые показатели. Система должна включать всеобъемлющий набор показателей (окно 6-1), в том числе и тех, что отслеживают нежелательные результаты. Например, правоохранительный орган, уделяющий основное внимание количеству арестов, или налоговый орган, уделяющий основное внимание сумме взысканных средств (при проверке налоговых поступлений на федеральном уровне, уровне штата или местном уровне), создает у своих сотрудников стимулы к повышению соответствующих показателей любыми средствами. Эта проблема может быть в значительной мере решена за счет включения других показателей, например количества обоснованных жалоб. Игнорирование важных характеристик результатов может привести к неправильному распределению средств и ресурсов.

Иногда для измерения результата можно использовать не один, а несколько показателей. Например, «улучшение качества жизни престарелых граждан» можно измерить с помощью таких показателей, как (а) «процент обслуженных престарелых граждан, отметивших улучшения в их жизни после получения услуги» и (б) «процент главных членов семьи, отметивших большую удовлетворенность жизнью престарелых граждан после получения услуги». Можно выбрать один их этих показателей, однако, если использовать оба, это скорее всего даст более полное представление о достигнутых результатах.

Объем охвата результатов показателями ограничен как имеющимися ресурсами, так и проблемами, связанными с самими данными. Для некоторых результатов, не поддающихся прямому измерению, могут быть использованы суррогатные показатели (см. ниже). Для некоторых результатов невозможно подобрать даже суррогат. *В этом случае в отчете о мониторинге результативности нужно прямо указать на такое упущение.*

Задача состоит в том, чтобы представить надежные и полезные данные, на которые можно положиться, и в то же время указать на ограничения, присущие данным показателям.

Использование схем последовательности результатов для определения результатов и показателей результативности

В предыдущей главе было рассказано об использовании логических моделей для определения результатов. В окнах 6-3 и 6-4 еще раз приведены схемы последовательности результатов для программы привлечения родителей и программы общественной охраны правопорядка, рассматривавшиеся в главе 5, с добавлением показателей результативности. В окне 6-5 представлена схема последовательности результатов программы борьбы с курением.

Эти схемы можно также использовать для определения индикаторов эффективности. Как отмечалось в главе 2, показатель эффективности на основе результата получают делением полученного результата на затраченный ресурс (доллары или человекочасы). Например (окно 6-5), число участников, сообщивших о том, что они не курят, спустя 12 месяцев после прохождения программы, поделенное на стоимость программы, дает величину затрат на одного бросившего курить человека, т.е. конечный индикатор эффективности, основанный на результате. Число участников программы, поделенное на ее стои-

мость, дает затраты на одного участника программы, т.е. промежуточный индикатор эффективности, основанный на результате.

Последний индикатор меньше говорит об эффективности программы, поскольку факт участия в ней не так прямо соотносится с ее конечной целью. Однако этот индикатор основан на более доступных данных и значит больше, чем индикаторы эффективности, основанные на продукте, которые обычно используются правительственными органами, например затраты на одну проведенную программу.

Как и все другие индикаторы, основанные на данных о результатах, индикаторы эффективности не гарантируют, что полученные результаты являются прямым следствием программы. (Вопрос о взаимосвязи программы и результатов будет более подробно рассмотрен в последнем разделе этой главы.)

Вспомним материал главы 2: значения результатов, выраженные как нечто, что нужно минимизировать, или в виде процента, не имеют смысла для расчета индикаторов эффективности. Например, число бросивших школу детей (окно 6-3) и количество зарегистрированных преступлений (окно 6-4) не могут использоваться для расчета индикаторов эффективности (в отличие от количества *предупрежденных* случаев, если это можно измерить).

Численные значения показателей

Показатели результативности часто выражены числом или процентом (пропорцией, долей). Следует рассмотреть возможность использования *обеих* форм. Число успешных (или неудачных) случаев не показывает долю удач или неудач — т.е. того, что было достигнуто. По проценту трудно судить о масштабе успехов. Поэтому для оценки важности результата обычно требуются и абсолютные, и процентные данные.

Абсолютные значения могут принимать разную форму.

- *Число*, например общее число клиентов в определенном состоянии, состояние которых улучшилось или которые сообщили об удовлетворенности полученными услугами.
- *Среднее арифметическое* ряда величин. Типичный пример — среднее время с момента получения заявки на услугу до ее предоставления. Преимущество среднеарифметических значений состоит в их понятности. Недостатком является их чувствительность к крайним величинам.
- *Медиана* — средняя из ряда величин (если число величин четное, медиана обычно рассчитывается как среднеарифметическое значение двух центральных величин). Преимущество медианы по сравнению со среднеарифметическим значением состоит в том, что она не подвержена влиянию крайних величин.

Проценты также могут иметь разную форму:

- процент значений в отдельной категории результатов, например процент граждан, оценивших какую-либо характеристику услуги на «хорошо»;
- процент значений выше (или ниже) определенной величины, например процент граждан с давлением выше установленного предела;
- процент значений в пределах определенного интервала, например между установленными нижним и верхним пределами кровяного давления.

ОКНО 6–3

Схема последовательности результатов: участие родителей в программе предотвращения ухода из школы

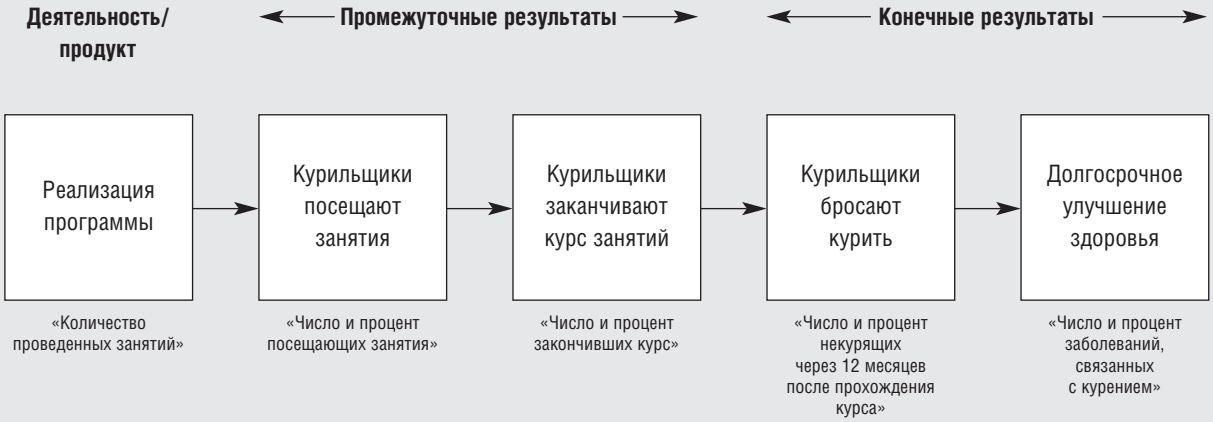
Источник: подготовлено по материалам работы Harry P. Hatry and Mary Kopczynski, *Guide to Program Outcome Measurement for the U.S. Department of Education* (Washington, D.C.: Planning and Evaluation Service, U.S. Department of Education, February 1997).

ОКНО 6–4

Схема последовательности результатов и показатели результативности: программа общественной охраны правопорядка

ОКНО 6–5

Схема последовательности результатов и показатели результативности: программа борьбы с курением



Некоторые показатели принимают форму значений, которые программа стремиться *максимизировать*. Другие принимают форму значений, которые программа стремится *минимизировать*. Очень часто возникает дилемма: как представить полстакана – как полупустой стакан или полуполный? Процент (число) клиентов, состояние которых не улучшилось после получения услуги, или процент клиентов, состояние которых улучшилось? Процент (число) граждан, ставших жертвами преступлений, или процент граждан, избежавших такой участи? Процент клиентов, удовлетворенных полученной услугой, или процент неудовлетворенных клиентов? Процент (или число) граждан, заявивших о том, что они не употребляли наркотики в течение прошедшего месяца, или процент граждан, сообщивших об употреблении наркотиков в указанный период?

Официальные лица обычно предпочитают говорить о позитивных результатах. Однако сообщение о наличии проблемы скорее привлечет к ней внимание. Негативную форму представления информации необходимо использовать в ситуации, когда доля негативных случаев невелика, но они имеют очень важное значение. Например, многие программы здравоохранения и общественной безопасности сообщают о количестве негативных случаев (смертей, убийств, инфекционных заболеваний). Программы защиты окружающей среды должны использовать показатель «количество дней, когда стоки водоочистных сооружений превышали установленный уровень загрязнения», а не «количество дней, когда полностью соблюдались установленные требования».

Основные факторы при выборе показателей результативности

Для измерения любого результата можно использовать множество показателей. Выбор показателя зависит от следующих факторов:

- *Выбранная процедура сбора данных для конкретного показателя.* Различные про-

цедуры подробно рассмотрены в главе 7. Они могут существенно отличаться друг от друга стоимостью и достоверностью получаемых данных.

- *Источник информации.* Например, в образовательной программе для отслеживания представления клиентов о безопасности школ могут проводиться опросы среди трех групп клиентов — детей, учителей и родителей. Каждая группа будет иметь свою точку зрения и потребует специальных показателей результативности.
- *Различные аспекты результата.* Например, такой результат, как улучшение качества воды, может быть измерен с помощью различных показателей загрязнения воды, количества погибшей рыбы или их комбинаций. Скорее всего потребуется не один, а несколько показателей.
- *Время измерения и его отношение к времени предоставления услуг.* Для многих показателей результативности необходимо выбрать время и периодичность измерения. Например, для ряда социальных программ (здравоохранение, социальное обслуживание, трудоустройство) изменение состояния клиента может быть измерено в момент получения последней услуги, в разное время после завершения предоставления услуг или в определенные сроки в течение всего периода предоставления услуг.

Существует большое искушение ограничить измерение состояния клиентов периодом предоставления услуг или последним случаем получения услуги из-за простоты и более низкой стоимости измерения в этих случаях. Однако, если программа нацелена на получение долговременного эффекта от предоставленных услуг, такие ограничения будут препятствовать отслеживанию наиболее важных результатов.

Некоторые организации устанавливают обязательное или рекомендуемое количество показателей для направления в вышестоящие органы. Действительно, чиновники, получающие данные о реализации многих программ, часто предпочитают оценивать только те показатели, которые считаются наиболее важными для данной программы. Тем не менее другие показатели могут иметь принципиальное значение для внутреннего руководства программой. *Поэтому руководители программ должны иметь в своем распоряжении столько показателей, сколько они находят нужным и могут получить с учетом имеющихся ресурсов для сбора данных на регулярной основе.* Данные по некоторым из этих показателей могут быть полезными и для вышестоящих лиц в качестве дополнительной информации.

В окне 6-6 представлены показатели, выбранные для включения во внешние отчеты по программе дистанционного обучения «Звездные школы». Из 34 показателей были отобраны показатели 7 промежуточных и 5 конечных результатов. Остальные показатели включались во внутренние отчеты.

Не исключайте показатель результативности только на том основании, что в течение какого-то времени с точки зрения этого показателя программа работала очень хорошо. Включайте любой показатель, имеющий значение для программы. Продолжайте следить и за хорошей работой, чтобы отследить возможные изменения. Например, в течение двух лет практически до нуля уменьшилось количество случаев заболевания определенной болезнью. Это не значит, что случаев заболевания больше не будет. Исключение соответствующего показателя лишает программу возможности выявить их.

Трудноизмеримые результаты

«Не все, что важно, может иметь количественную характеристику». По определению, мониторинг результативности должен проводиться на регулярной основе. Однако некоторые виды деятельности и результаты плохо поддаются отслеживанию. В этих случаях более предпочтительной может оказаться углубленная оценка. Приведем примеры деятельности, которая труднее всего поддается измерению.

- *Программы предотвращения нежелательных явлений*

  В эту категорию входят программы борьбы с преступностью, пожарной безопасности, предотвращения насилия над детьми и борьбы с различными болезнями. Программы нормативного регулирования (охрана окружающей среды, лицензионные палаты штатов и др.) также нацелены на предотвращение различных проблем, связанных со здоровьем и безопасностью граждан. Однако как измерить количество случаев, которые были предотвращены? Для этого обычно требуется крайне сложная и дорогостоящая оценка программы, позволяющая неким образом измерить то, что могло бы произойти при отсутствии программы.

  Регулярный мониторинг результативности требует менее сложных и дорогостоящих подходов. При традиционном подходе количество случаев, *которые не были предотвращены*, используется в качестве суррогатного показателя количества предотвращенных случаев. Кроме того, можно использовать суррогатные показатели, отслеживающие основные факторы, которые, как известно, могут привести к нежелательным последствиям. Например, предполагается, что снижение факторов риска способствует предотвращению нежелательных последствий. Вместе с тем факторы риска – это промежуточный результат. Например, Департамент здравоохранения и социальной защиты США провел ряд периодических исследований поведения, которое ведет к возникновению проблем со здоровьем и безопасностью в молодежной среде. К факторам риска были отнесены плохое питание, недостаток физической активности, употребление алкоголя и наркотиков, курение и рискованное сексуальное поведение[1]. Суррогатные показатели для оценки предотвращенных заразных заболеваний включали наличие соответствующих прививок (или непривитых людей)[2]. В результате были получены данные для расчета показателей по каждому фактору риска среди молодых людей в США.

  Для программ нормативного регулирования показатели промежуточных результатов позволяют отслеживать выявление и устранение нарушений и жалоб.

- *Фундаментальные исследования и долгосрочное планирование, результаты которых можно ожидать только много лет спустя*

  По мере увеличения срока, по прошествии которого можно ожидать значимых результатов, их регулярный мониторинг становится все более нецелесообразным из-за возможного вмешательства все большего количества факторов. Это крайне затрудняет увязывание результатов и соответствующей деятельности. Что можно сделать в таких случаях? Можно отслеживать ранние промежуточные результаты, например процент отчетов и планов, подготовленных в соответствии с графиком, результаты экспертного анализа или, для научно-исследовательских работ, количество ссылок в специальной литературе. Однако эта информация мало что говорит о ре-

ОКНО 6–6

Избранные показатели результативности для внешней отчетности по программе «Звездные школы»

Промежуточные результаты

1. Число и процент (а) учащихся K-12 (национальность, возраст, класс, пол), (б) учителей (национальность, уровень профессиональной подготовки) и (в) других лиц, участвующих в программе.
2. Число и процент учащихся K-12 из числа социально не защищенных, плохо владеющих английским языком, инвалидов, участвующих в программе.
3. Число учащихся, записавшихся на кредитные курсы «Звездной школы», подготовительные курсы в колледж или программы повышенной сложности, которые были им недоступны ранее.
4. Число администраторов школ, отметивших изменение / улучшение преподавания и обучения в классах, связанных с дистанционным обучением.
5. Число и процент учителей, отметивших, что учебные материалы для учащихся были эффективным средством раскрытия предмета.
6. Число и процент школ, отметивших, что полученные ими материалы для дистанционного обучения были (а) понятными, (б) адекватными и полными, (в) востребованными.
7. Число школ, продолжающих использовать услуги дистанционного обучения (курсы, повышение квалификации персонала) после завершения финансирования по программе «Звездные школы», по характеристикам видов продолжаемой деятельности.

Конечные результаты

1. Процент учащихся, отметивших, что дистанционное обучение значительно повысило качество курса или учебной дисциплины, по категориям учащихся (возраст, пол, национальность).
2. Процент учащихся, отметивших повышение интереса к занятиям в школе в результате дистанционного обучения.
3. Процент учителей, сообщивших о (а) повышении уровня знаний учащихся, (б) улучшении посещаемости, (в) повышении интереса к соответствующей дисциплине, (г) улучшении навыков аналитического мышления и решения проблем, которые хотя бы частично можно отнести на счет программы дистанционного обучения.
4. Процент учащихся, значительно улучшивших результаты тестов по курсам, в которых дистанционное обучение введено и занимает значительное место.
5. Число не поступавших в колледж учащихся, имевших работу через (а) шесть месяцев или (б) один год после окончания школы, сообщивших, что участие в программе сыграло существенную роль в получении работы.

Источник: подготовлено для рабочей группы программы «Звездные школы» Департамента образования США, в кн.: Harry P. Hatry and Mary Kopczynski, *Guide to Program Outcome Measurement for the U.S. Department of Education* (Washington, D.C.: Planning and Evaluation Service, U.S. Department of Education, February 1997).

зультатах. Конечные результаты должны оцениваться, если их вообще можно оценить, в рамках специальных углубленных исследований.

- *Программы помощи анонимным клиентам, такие как «горячие линии»*

  Каким образом можно установить, действительно ли программа помогла клиентам? Клиентов некоторых горячих линий, например, спрашивают, можно ли им перезвонить через несколько дней, и в последующем выясняют, что произошло[3].

- *Программы, в которых важные результаты связаны с очень небольшим количеством событий*

  В некоторых программах результаты незначительного количества событий могут иметь важность, намного превышающую их статистическую значимость. Например, результаты очень небольшого количества крупных федеральных или региональных программ по юриспруденции могут быть очень важны, даже если эти программы затронули множество других вопросов, которые как в целом, так и по отдельности имеют гораздо меньшее значение. Составление таблицы общей статистики успешного разрешения этих вопросов, конечно, полезно, но она не может адекватно отразить эффект от нескольких очень важных случаев. Еще один пример — программы экстренной помощи, в которых за отчетный период произошло только несколько серьезных случаев, когда такая помощь была необходима.

  Для характеристики подобных ситуаций количественных данных бывает недостаточно. Одно из возможных практических решений проблемы — предоставление качественных данных по отдельным, но очень важным случаям. Такой подход, возможно, не устроит тех, кому нравятся только цифры, но он вполне логичен и может дать важную информацию пользователям результатами мониторинга. При этом для указанных выше случаев будут предоставлены и количественные данные.

  Для программ экстренной помощи такие данные могут включать время реагирования, количество лиц, которым были предоставлены пища и кров. В периоды, когда помощь не требовалось, необходимо использовать суррогатные показатели уровня готовности, например время реагирования во время учебных тревог или тестов, как это обычно делается в Департаменте обороны США (военные игры и учения).

- *Влияние на всю территорию программ, масштаб которых ограничен*

  Иногда администрации местного или более высокого уровня хотят знать, какой эффект оказывают их программы на всю территорию, несмотря на то, что эти программы предоставляют помощь только части нуждающегося в ней населения, а кроме того, численность его настолько мала, что вряд ли может повлиять на соответствующее значение показателей результативности.

  Что можно сделать в этом случае? Очень немногое. Мониторинг программы должен включать только результаты, связанные с населением, которому были предоставлены услуги. Например, программа по снижению количества случаев беременности среди подростков, ресурсы которой позволяют работать только со школьниками в небольшом количестве школ, должна отслеживать промежуточные и конечные результаты для подростков, обучающихся в этих школах.

- *Административно-хозяйственные службы (АХО)*

  Нужно ли проводить мониторинг результативности АХО, занимающихся, например, содержанием зданий и сооружений, содержанием флота, материально-техническим снабжением, информационными технологиями,

кадрами, бухгалтерским учетом? Влияние этой деятельности на конечные результаты реализуемых программ обычно очень трудно оценить, однако для большинства организаций, особенно тех, кто выделяет значительные ресурсы на эту деятельность, мониторинг результативности будет полезным инструментом планирования и управления.

Хотя деятельность АХО не дает результатов, выходящих за пределы организации, она все же должна отслеживаться. У АХО есть свои клиенты — это персонал, занятый реализацией программ организации. Отслеживание таких «результатов», как своевременность и правильность выполнения работы, удовлетворенность внутренних клиентов, является целесообразным и важным аспектом хорошего менеджмента.

Отбор показателей для анализа причинно–следственных связей

По результатам далеко не всегда можно судить о причинах, которые привели к их достижению. Сама программа может оказывать только частичное влияние на значения показателей ее результативности. На них также влияют и внешние факторы. Это касается большинства промежуточных и в еще большей степени конечных результатов. Однако иногда можно определить показатель результативности, проливающий свет на степень влияния предоставляемых услуг на достигнутые результаты. Существует два основных подхода к его определению.

1. *Попросите клиентов оценить вклад программы в отмеченные ими результаты.* Например, если речь идет о программе здравоохранения, при проведении опроса клиентов (см. следующую главу) им может быть задан вопрос, улучшилось ли их состояние с начала предоставления им услуги. В результате будут получены данные для показателя «число и процент клиентов, состояние которых улучшилось с начала получения услуги». Однако опрос может дать еще больше информации, если клиентов, например, попросят оценить вклад программы в улучшение их состояния. В этом случае показателем результативности будет «процент клиентов, сообщивших об улучшении, которое они в значительной степени приписывают получению услуг».
2. *Если могут быть получены данные о причинах возникновения проблем (из материалов отчетов по программе или опросов клиентов), сведите эти данные в таблицу.* Опрос семей может показать, какой процент семей пользуется, например, парком или библиотекой. Чтобы получить представление о причинах, задайте вопрос «почему?» тем, кто данными услугами не пользуется, предусмотрев, например, следующие варианты ответов: «неудобное расположение», «неудобное время работы», «слишком дорого», «не понравилось» или «не интересуюсь». В результате можно составить таблицу, показывающую число и долю семей, указавших на каждую из причин. Данная информация может быть использована для выработки эффективных мер.

   Еще один пример: при измерении числа автотранспортных происшествий можно сгруппировать данные по причинам, используя такие показатели, как количество происшествий, вызванных плохими дорожными указателями или сигналами светофора.

Учет качественных результатов

Некоторые, а возможно даже многие, руководители программ могут посчитать, что один или несколько важных результатов не учитываются при мониторинге результативности. Также многие, если не большинство, считают, что количественные показатели не в состоянии отразить полностью полезный эффект от их программы. Действительно, можно найти весомые аргументы в пользу такого мнения. Чтобы снять остроту этой проблемы, *в системе мониторинга результативности нужно прямо предусмотреть включение в отчеты результатов, даже если по ним имеются только качественные данные. Не все важные результаты можно измерить!*

Например, программа, направленная на поощрение студентов-инвалидов к выбору научной карьеры, может быть основана на том, что повышение уверенности студентов в своей способности достичь успеха в освоении академических дисциплин — это важный промежуточный результат. При этом могут отсутствовать надежные количественные данные о том, насколько действительно повысилась уверенность студентов (хотя данные профессионального опроса клиентов, в которых респонденты оценивают свои результаты, можно считать количественными, а не качественными данными).

Качественные данные должны подтверждаться как можно большим количеством доказательств. В приведенном выше примере необходимо привести все имеющиеся свидетельства того, что уверенность студентов действительно повысилась, даже если это будут только качественные данные. Однако необходимо помнить, что в целом качественные данные все же менее надежны и убедительны, чем количественное подтверждение достигнутых успехов.

Возможное решение: определите степень влияния программы на отдельные результаты

Любой показатель результативности должен отслеживаться, если программа оказывает на него хоть какое-то влияние. *Однако пользователи получат более точную картину достижений программы, если им будет представлена также приблизительная оценка степени влияния программы на каждый показатель результативности.*

Автору не известна ни одна государственная или частная организация, которая оценивала бы степень своего влияния на показатели результативности, однако эту задачу стоит рассматривать как часть усилий по созданию справедливой картины деятельности этих организаций.

Например, каждый показатель можно разбить на категории, например по степени влияния на него программы: «незначительное», «некоторое», «значительное». Для того чтобы пользователи понимали эти категории, нужно давать им как можно более конкретные определения. Кроме того, необходимо использовать одни и те же определения категорий во всех программах, чтобы пользователи отчетов о деятельности организации могли сравнивать степени влияния ее различных программ. Вероятно, оценки будут выставлять руководители программы, после чего их рассмотрят руководители бо-

лее высокого ранга, чтобы обеспечить сопоставимость оценок по различным программам.

Ссылки и примечания

1. Centers for Disease Control and Prevention, «Youth Risk Behavior Surveillance — United States, 1997», Morbidity and Mortality Weekly Report (August 14, 1998).
2. Более подробно см.: National Research Council, Assessment of Performance Measures for Public Health, Substance Abuse, and Mental Health, eds. Edward B. Perrin and Jeffrey Koshel (Washington, D.C.: National Academy Press, 1997).
3. Если личность клиента «горячей линии» известна, с ним, в принципе, можно связаться, хотя это, возможно, и неэтично. Личность клиента обычно устанавливается при наличии явной угрозы — в основном для оказания помощи человеку, склонному к самоубийству. Однако это не поможет, если клиент позвонит с таксофона.

Глава 7

Учитель сказал своим ученикам, что их заключительный тест отослан на принтер, и спросил, есть ли у них еще вопросы. Первый ученик спросил, сколько вопросов было в тесте. Второй спросил, сколько было развернутых вопросов. А третий спросил: «Кто такой принтер?»

Какие методы сбора данных нужно использовать?

Вопрос о процедурах сбора данных и их источниках требует особого внимания. Невозможно определить окончательный набор показателей, не определившись с методами сбора данных. Каждый метод имеет свои сильные и слабые стороны, а также определенный уровень затрат.

В данной главе мы рассмотрим четыре основных метода сбора количественных данных для расчета показателей результативности[1]:

- получение данных из административной отчетности о программе или деятельности организации;
- опросы клиентов;
- оценка обученными наблюдателями;
- использование специального измерительного оборудования.

Административная отчетность

В большинстве организаций данные о клиентах и / или операциях обычно собираются в административных целях[2]. Можно сказать, что административная отчетность наиболее широко используется в качестве источника данных для мониторинга результативности, и на ее основе могут рассчитываться показатели результативности. Чтобы получить желаемые показатели, соответствующую информацию следует вычленить из отчетов и свести в таблицы (если это не сделано ранее).

Являясь источником данных для определения результативности, административная отчетность также служит основным источником данных о ресурсах (финансовых и трудовых) и продуктах программы. Эти данные необходимы для расчета показателей эффективности. Из отчетов можно также получить данные о демографических характеристиках клиентов и других параметрах работы, на основании которых производится разбивка показателей результативности (см. главу 8).

Приведем примеры показателей результативности, которые могут быть рассчитаны на основании данных административной отчетности.

- Данные о своевременности и времени реагирования (полиции, пожарной службы, службы спасения и т.д.) на заявку клиента, нуждающегося в услугах или информации.
- Количество полученных жалоб, желательно по видам жалоб и тяжести проблемы. Если эти сведения не включены в базу данных, необходимо раз-

работать надежную процедуру получения необходимой информации. Предпочтительно использовать показатель, отражающий правомерные жалобы, предварительно разработав порядок определения правомерности жалоб.
- Число клиентов, воспользовавшихся услугами, например, зоны отдыха, библиотеки или программы социального обслуживания. Эта информация необходима для определения успешности работы с клиентами.
- Количество автотранспортных происшествий, травм и смертей.
- Количество зарегистрированных преступлений и пожаров.
- Раскрываемость преступлений по категориям последних.
- Уровень заболеваемости и смертности среди участников программ.
- Число граждан, получающих помощь в виде социальных выплат.
- Количество и процентная доля новорожденных с низким весом.
- Уровень рецидивов.

Административные данные могут частично основываться и на других процедурах, таких как оценка обученными наблюдателями. Например, данные органа социальной защиты детей о числе детей, переселенных из небезопасных условий проживания, могут основываться на наблюдениях персонала, которые входят в стандартные отчеты.

Преимущества административной отчетности:
- данные легко получить при небольших затратах;
- процедуры трансформирования данных в показатели знакомы большему числу персонала программы;

К недостаткам административной отчетности следует отнести следующее.
- Административные отчеты редко содержат достаточно информации о качестве услуг и их результатах для создания адекватного набора показателей результативности.
- Для получения показателей результативности часто требуется изменить порядок представления отчетов. Например, для некоторых видов услуг сбор информации о времени реагирования является стандартной процедурой, в то время как для других необходимо изменить существующие процедуры для получения информации:
  — о времени получения услуги;
  — определении того, что считать выполненной заявкой;
  — времени выполнения заявки;
  — процедурах обработки данных для расчета и записи времени, прошедшего между получением заявки и ее выполнением;
  — процедурах обработки данных для сведения данных по отдельным заявкам в единые показатели времени реагирования.
- Получить данные из отчетов других организаций или органов, которые иногда требуются для расчета показателей, может оказаться затруднительным в силу сложностей административного порядка или проблем, связанных с нарушением конфиденциальности. Например, за показателями успешной работы по программе здравоохранения или социального обслуживания, основанными на показателе рецидивов, возможно, придется обращаться в больницы, полицию, суды, а также другие органы здравоохранения или социального обслуживания, а для показателей наказуемости преступлений требуется информация из прокуратуры и/или суда о наложении арестов, которая часто труднодоступна для других органов.

Опросы клиентов

Клиенты — граждане (участники программ) или компании — представляют собой важный источник информации о качестве услуг и их результатах. Основное средство надежной обратной связи с клиентами — профессионально подготовленные опросы[3]. В окне 7-1 перечислены различные виды информации, которую можно получить путем опросов.

Статистически достоверные опросы клиентов, разработанные и проведенные надлежащим образом, являются прекрасным способом получения информации о таких результатах, как состояние, поведение, опыт и степень удовлетворенности клиентов, особенно после завершения их участия в программе. Данные о жалобах полезны, однако они не дают полной информации о качестве услуг, поскольку жалобщики вряд ли окажутся репрезентативной выборкой из всех обслуженных клиентов. Фокус-группы, которые также являются хорошим способом выявления результатов и интерпретации полученных данных, не предназначены для получения статистически репрезентативных сведений.

ОКНО 7–1

Информация, получаемая путем опросов клиентов

1. Состояние клиента и его мнение об услуге после ее получения, а также результаты предоставления услуг.
2. Действия или поведение клиента после получения услуг программы.
3. Общая удовлетворенность услугами.
4. Оценка отдельных параметров качества услуг.
5. Степень полезности услуг.
6. Степень информированности об услугах.
7. Причины недовольства услугами или отказа от них.
8. Предложения по улучшению услуг.
9. Демографическая характеристика клиентов.

Преимущества опросов клиентов

- Очень часто опрос — это наиболее целесообразный, если не единственно возможный, способ получения информации о некоторых результатах. В частности, большую часть информации, перечисленной в окне 7-1, нельзя получить из других источников.
- Опросы обеспечивают прямую связь с клиентами, что не только дает важную информацию, но и повышает доверие к программе.

Недостатки опросов клиентов

- Опросы требуют специальных знаний, особенно для разработки анкет, плана выборки и для подготовки интервьюеров.
- Опросы могут потребовать больше времени и средств, чем другие формы сбора данных, особенно если для их проведения привлекаются подрядчики.
- Информация, основанная на ощущениях и памяти респондентов, может быть менее убедительной, чем та, что содержится в административных отчетах.
- Некоторые клиенты могут не захотеть отвечать на вопросы или не дадут честных ответов. Эта проблема может быть частично решена за счет хорошо сформулированных вопросов и квалифицированного ведения интервью. Кроме того, она также решается в процессе регулярного мониторинга результативности, предполагающего, что доля не склонных к сотрудничеству лиц в каждом случае одинакова и не оказывает существенного влияния на динамику отслеживаемых изменений.

Содержание опросов клиентов

Перечисленные в окне 7-1 виды информации можно разделить на пять основных категорий.

1. Вопросы, относящиеся к результатам предоставления услуг (1–4). Ответы на эти вопросы могут использоваться при разработке показателей результативности. Вопросы должны касаться *конкретных* характеристик услуг (для выявления возможных проблем) и *общей* оценки услуг.

2. Вопросы о виде и объеме услуг (5 и 6). В некоторых случаях объем услуг может рассматриваться как показатель результативности (например, для определения числа граждан, воспользовавшихся парком, библиотекой или общественным транспортом за прошедший месяц). Эти данные могут использоваться для сопоставления результатов предоставления услуг с видом и объемом услуг, полученных респондентами. Если предоставляющая услуги организация связывает информацию об услугах, которая содержится в документах, с ответами отдельных респондентов, то можно использовать данные административных отчетов. Это позволяет сделать анкету короче и получить заведомо более точные ответы, поскольку они не основаны на субъективных впечатлениях респондентов.

3. Диагностические вопросы (7). Эти вопросы задаются для выяснения того, почему выставлены те или иные оценки, особенно неудовлетворительные[4]. Помимо использования в процессе мониторинга результативности, отредактированный список ответов должен предоставляться персоналу программы, естественно в анонимной форме, для выявления необходимых улучшений.

4. Вопросы, касающиеся предложений по улучшению услуг (8). Эти вопросы обычно задаются в конце анкеты. Ответы на них, также с сохранением анонимности, должны передаваться персоналу программы.

5. Вопросы, касающиеся демографических характеристик клиентов (9). Демографические данные позволяют сгруппировать ответы по характеристикам клиентов. Например, для программы школьного образования такими характеристиками могут стать класс, возраст, пол, участие в программе школьного пита-

ния, инвалидность, расовая или национальная принадлежность, расположение школы (город, пригород, сельская местность) и т.п. (Использование демографических критериев обсуждается в главе 8.)

Следует ли опрашивать всех потенциальных клиентов или только пользователей услуг?

Прежде чем проводить опрос, необходимо решить, какой его вид будет использоваться. Опросы семей проводятся с репрезентативной выборкой всех потенциальных клиентов в административно-территориальной единице, независимо от того, пользовались ли они услугами, о которых их спрашивают. *Опросы пользователей* проводятся среди клиентов, реально воспользовавшихся данной услугой. Опрашиваться могут как все клиенты, так и их репрезентативная выборка.

Преимущества опросов семей перед опросами пользователей

- При опросе семей можно одновременно получить информацию о нескольких услугах.
- Если опрос касается нескольких услуг, затраты на его проведение можно распределить между соответствующими организациями, тем самым снижается стоимость опроса для каждой отдельной организации.
- Опросы семей дают информацию о тех, кто не пользуется данными услугами, что позволяет оценить процент участия в программе различного вида семей[5]. Кроме того, можно узнать о причинах, по которым граждане не пользуются данными услугами.
- Поскольку опросы семей обычно проводятся централизованно, они скорее всего будут отличаться более высоким контролем качества.
- Эти опросы менее обременительны для отдельных организаций. Помимо централизованного проведения, они также не требуют предоставления информации об адресах и телефонах конкретных клиентов организации.

Преимущества опросов пользователей перед опросами семей

- Опросы пользователей обычно дают больше информации об услуге, поскольку пользователи с ней знакомы, их не нужно спрашивать, почему они не пользуются услугой, или о других услугах.
- Эти опросы требуют меньшей работы на стадии отбора респондентов, поскольку адреса и/или телефоны пользователей обычно имеются в обслуживающей организации. В случае же опроса семей необходимо сделать выборку на основании данных переписи населения или организаций.
- В некоторых случаях опрос может быть организован в местах, которые посещают клиенты (парки, библиотеки, отделы социальной помощи, школы).
- Эти опросы характеризуются более высоким процентом ответивших, поскольку респонденты лично заинтересованы в услуге и знают о ней.
- В силу перечисленных выше преимуществ такие опросы требуют меньших затрат.
- Полученная информация скорее всего окажется намного более полезной для персонала программы благодаря большей глубине и степени детализации.

ОКНО 7–2

Пример простой анкеты для пользователей услуг

Как мы работаем?

Дата_____

Качество услуги, которую я получил сегодня:

ПОЛЕЗНОСТЬ *Обведите одну цифру*

1	2	3	4	5
Неудовлетворительно		Удовлетворительно		Отлично

ВРЕМЯ ОЖИДАНИЯ *Обведите одну цифру*

1	2	3	4	5
Неудовлетворительно		Удовлетворительно		Отлично

Основная причина моего визита:

_____

Комментарии_____

_____

_____

_____

(Дополнительные комментарии пишите на обороте)

(По выбору) _____ _____

Ф.И.О. *Дата*

ДЛЯ СЛУЖЕБНОГО ПОЛЬЗОВАНИЯ

Принятые меры_____

_____

_____

_____

_____ _____

Ф.И.О. *Дата*

Примеры опросных анкет

В окне 7-2 представлена очень простая анкета для пользователей. Она была использована для письменного опроса клиентов в офисе Агентства местного развития г. Лонг-Бич (штат Калифорния). Это самая короткая из всех возможных анкет. Пользователей услуг просят дать комментарии и предложения по улучшению услуг, но при этом отсутствуют вопросы о конечных результатах. Обратите внимание на то, что агентство также должно заполнить эту анкету, сделав отметку о принятых мерах.

В окне 7-3 представлена часть анкеты для пользователей конкретного общественного заведения. Первоначально анкета была разработана для оценки парка и зоны отдыха в г. Санкт-Петербург (штат Флорида). Вопросы касаются отдельных качественных характеристик услуг и общей удовлетворенности услугами. Эти вопросы могут быть легко адаптированы для большинства видов услуг и заведений.

Для служб внутренней поддержки клиентами выступают другие органы и подразделения правительства. В окне 7-4 представлена анкета для письменного опроса клиентов транспортной службы Сиэтла (штат Вашингтон). Эту анкету выдают клиентам при получении машины, просят заполнить ее и вернуть по почте. Анкета напечатана на толстой бумаге с адресом на обратной стороне, при отправлении она просто складывается в форме конверта. Такие же легко превращающиеся в конверт анкеты могут использоваться для кратких почтовых опросов населения. В Сиэтле были проведены опросы и сотрудников других городских служб.

В окне 7-5 приведены три вопроса из почтового опроса клиентов Центра консультационной помощи семье, проводившегося организацией, которая в то время называлась Американской ассоциацией помощи семье. Первый вопрос касается только удовлетворенности клиента услугами консультантов. Поскольку он не затрагивает результатов предоставления услуги, полученная ин-

ОКНО 7–3

Опрос пользователей общественного заведения

Как бы Вы оценили следующее:	Отлично	Хорошо	Удовлетворительно	Плохо
1. Часы работы	☐	☐	☐	☐
2. Чистота	☐	☐	☐	☐
3. Состояние оборудования	☐	☐	☐	☐
4. Теснота	☐	☐	☐	☐
5. Безопасность				
6. Эстетическая привлекательность, обустройство общественного заведения	☐	☐	☐	☐
7. Разнообразие программ	☐	☐	☐	☐
8. Внимательность персонала	☐	☐	☐	☐
9. Общее впечатление	☐	☐	☐	☐

формация говорит о *промежуточном результате*. Второй вопрос связан с изменениями в положении клиента, т.е. речь идет о показателе *конечного результата*. И наконец, респондентов просят оценить, насколько, по их мнению, на эти изменения повлияли именно услуги консультантов. Это также показатель конечного результата. Кроме того, ответ на третий вопрос дает информацию

ОКНО 7–4

Департамент административных услуг (ДАУ), транспортный отдел
Анкета для пользователей парка автомашин ☑

1. Как часто Вы пользуетесь парком?
   ☐ Каждый день ☐ Раз в неделю ☐ Раз в месяц ☐ Иное
2. Делали ли Вы предварительный заказ для данной поездки? ☐ Да ☐ Нет
3. Получили ли Вы машину, когда хотели? ☐ Да ☐ Нет
4. Если нет, сколько Вам пришлось ждать? _____
5. Были ли случаи отказа в предоставлении машины? ☐ Да ☐ Нет
   Если да, то как Вы поступали:
   ☐ Ждал(а) машину ☐ Воспользовался(лась) частной машиной
   ☐ Иное: _____
   _____
6. Машина была чистой? ☐ Да ☐ Нет
7. Машина была в хорошем техническом состоянии? ☐ Да ☐ Нет
8. Персонал отнесся к Вам внимательно? ☐ Да ☐ Нет
9. Пожалуйста, оцените качество обслуживания:
   ☐ Отличное ☐ Хорошее ☐ Удовлетворительное ☐ Плохое

Замечания и пожелания:_____
_____
_____

Ф.И.О.: _____ Департамент: _____ Телефон: _____

Пожалуйста, сложите анкету пополам и отправьте по внутренней почте в ДАУ. Адрес указан. С вопросами и за дополнительной информацией Вы можете обратиться по телефону 684-0137. Спасибо.

Источник: администрация г. Сиэтла.

ОКНО 7–5

Вопросы для почтового опроса клиентов Центра консультационной помощи семье

1. Довольны ли Вы взаимоотношениями с консультантом?
   - Очень доволен
   - Доволен
   - Безразлично
   - Недоволен
   - Очень недоволен
2. С тех пор как Вы начали посещать консультации, изменилось ли что-нибудь к лучшему или к худшему в отношениях в Вашей семье? Сейчас эти отношения:
   - стали намного лучше
   - стали несколько лучше
   - остались такими же
   - стали хуже
   - стали намного хуже
3. Каким образом консультации повлияли на эти изменения?
   - Очень помогли
   - Помогли
   - Никак не повлияли
   - Стало хуже
   - Стало намного хуже

о степени влияния услуг. Ответы на вопросы 2 и 3 можно объединить в следующем показателе конечного результата: «процент клиентов, отметивших улучшение [конкретный уровень], А ТАКЖЕ то, что этому способствовали полученные услуги»[6].

Преимущества и недостатки различных методов проведения опроса

Почтовые опросы. Это самый дешевый метод, однако для получения достаточно большого количества ответов и надежной информации необходима вторая и третья рассылка и/или звонки респондентам по телефону. Рассылаемые по почте анкеты должны быть короткими и простыми, поскольку сложные и длинные, более чем на 4–5 страницах, дадут очень низкий процент ответов. Процент ответов будет выше среди пользователей услугами, чем среди общей выборки населения территории (советы по повышению количества ответов на почтовый опрос даны в окне 7-6.)

Телефонные опросы. Телефонные опросы также могут дать большое количество ответов. Однако затраты на их проведение выше, чем при почтовых опросах, поскольку они требуют значительного времени и подготовки интервьюеров. Кроме того, они не могут охватить граждан, которые не имеют телефона.

Интервью дома или на работе. Этот вид опроса обычно имеет очень высокий показатель ответов и позволяет получить подробную информацию, поскольку в этом случае анкета может быть длиннее и сложнее, чем при рассылке по почте. Однако это и самый дорогостоящий вид опроса, и затраты на его проведение делают его непригодным для регулярного мониторинга результативности.

Интервью в общественном месте. Проведение опроса в общественных местах — в парках, библиотеках, школах или в социальной службе — имеет то преимущество, что он дает высокий показатель ответов и подробную информацию без высоких затрат на встречу с респондентами у них дома или на работе[7].

Опрос может касаться как услуг, предоставляемых конкретным заведением, так и других. Например, этот метод был эффективно использован

ОКНО 7–6

Рекомендации по повышению количества ответов на почтовый опрос

- Вложите в конверт вместе с анкетой письмо-обращение за подписью уважаемого официального лица высокого уровня. Гарантируйте полную конфиденциальность ответов. По возможности, старайтесь адресовать письмо конкретному человеку.
- Подчеркните необходимость получения информации от *клиентов* для *улучшения* услуг.
- Предварительно направьте адресату открытку с сообщением о скором получении им анкеты и *прямо выраженной просьбой* ее заполнить.
- Поскольку анкета для почтового опроса должна быть короткой и простой, следите за тем, чтобы каждый вопрос имел четкую цель, и старайтесь задавать вопросы, для ответа на которые нужно просто поставить галочку. Открытые вопросы (требующие ответа своими словами), несмотря на то что они дают богатую информацию, должны быть сведены к минимуму и касаться только наиболее важных проблем.
- Случаи «перепрыгивания» от одного вопроса к другому (в зависимости от ответа на предыдущий вопрос) должны быть сведены к *абсолютному минимуму*, а там, где их избежать нельзя, нужно дать *четкие инструкции*, к какому вопросу нужно переходить дальше.
- Анкета должна иметь профессиональный и привлекательный вид. Даже если вы готовите анкету сами, она должна быть напечатана типографским способом на хорошей, предпочтительно цветной бумаге. *Экономия средств за счет фотокопий низкого качества и тому подобных «уловок» чревата получением недопустимо малого количества ответов.*
- Всегда вкладывайте конверт для ответа с маркой и адресом.
- Проводите две или три рассылки. Одной рассылки редко бывает достаточно. Можно посылать открытки-напоминания или звонить по телефону, особенно в случае небольшой выборки.

центрами по контролю и предотвращению болезней Департамента здравоохранения и социального обслуживания США при проведении в школах опросов школьников по поводу факторов риска для здоровья (курение, употребление наркотиков, неподвижный образ жизни, нездоровый режим питания). Такие опросы дают информацию о промежуточных результатах.

Сочетание различных методов. Очень часто наилучшим вариантом будет сочетание почтовой рассылки с последующими звонками респондентам, не откликнувшимся на анкету. Для некоторых программ целесообразно провести опрос среди *всех клиентов*, послав анкету по почте каждому из них. Так может поступить, например, федеральное ведомство, проводящее опрос среди небольшого числа организаций на уровне регионов.

Однако если необходимо опросить большое число граждан, организаций или клиентов, то приходится думать о выборке. Прежде всего, необходимо определить ее размер. Большая выборка дает высокую степень точности, которая, однако, редко требуется при опросе клиентов. Выборка большого размера нужна, если требуется отдельная информация о результатах программы для нескольких групп населения. Например, если нужно получить точные данные о результатах по 50 штатам, потребуется достаточно большая выборка респондентов в каждом штате.

Для выбора наилучшего метода нужно взвесить все «за» и «против» и найти баланс между желанием получить большее количество ответов (а значит, уверенность в том, что отражено мнение опрашиваемого населения), размером выборки (чем больше выборка, тем точнее результаты) и стоимостью проведения опроса. *Независимо от выбранного метода необходимо обеспечить получение не менее 50 процентов ответов.* (Кстати, рассылка анкет вместе со счетами за коммунальные услуги редко дает достаточное количество ответов для получения заслуживающих доверия данных.)

Советы по разработке и проведению опросов клиентов

- *Создайте рабочую группу для разработки содержания* опроса. В нее должны войти авторитетные представители обслуживающей организации, возможно представитель руководителя администрации, эксперт по опросам и представитель клиентов программы.
- *Избегайте предвзятых или запутанных формулировок.* Во всех случаях приглашайте профессионального эксперта по проведению опроса для проверки формулировок и последовательности вопросов в окончательном варианте анкеты.
- *Всегда тестируйте анкету сначала на небольшом числе клиентов* для выявления: (а) плохо сформулированных, двусмысленных или лишних вопросов, (б) запутанных или неправильных инструкций, (в) оскорбительных или откровенно глупых формулировок.
- *Сделайте перевод*, если значительное число потенциальных респондентов не владеет языком, на котором составлен опросный лист.
- При наличии ресурсов привлекайте подрядчиков для проведения опросов на регулярной основе. Подряд обычно предпочтительнее, чем проведение опроса своими силами, даже если речь идет о почтовом опросе. В окне 7-7 перечислены позиции, которые должны быть учтены в договоре на проведение опроса.

ОКНО 7–7

Элементы договора на проведение опроса клиентов

- Количество *заполненных* анкет, включая минимальное количество по каждой из основных категорий клиентов, от которых необходимо получить данные, и минимальный допустимый процент ответов.
- Организационные вопросы, например: (а) использование почтовой рассылки, телефонных звонков или того и другого, (б) количество рассылок или контрольных телефонных звонков, (в) период времени между рассылкой и контрольными звонками.
- Роль подрядчика в разработке анкеты.
- Объем работ по тестированию анкеты, выполняемых подрядчиком.
- Положения о конфиденциальности ответов.
- Любые специальные коды для применения подрядчиком (например, преобразование сведений о месте жительства респондентов в более компактные блоки по территориям).
- Процедуры формирования табличных данных, например, следует ли при расчете процентов учитывать ответы «нет» и «не знаю».
- Продукты и формат продуктов, которые будут представлены заказчику. Эти продукты должны включать как минимум: (а) подробное описание использованных процедур опроса и полученный процент ответов, (б) частотность ответов по каждому вопросу, (в) полностью читаемый экземпляр заполненной анкеты (с соблюдением конфиденциальности) на случай, если заказчик захочет сам обработать информацию.
- Сроки выполнения работ.
- Ограничения на предоставление данных средствам информации (если требуется).
- Общая стоимость работ.

Пути снижения затрат на проведение опросов

Затраты на проведение опросов зависят от числа опрашиваемых, периодичности и способа проведения опроса, а также работы по повышению количества ответов (и заполненных анкет). Ниже предложены пути снижения этих затрат.

- *Проводите выборочный опрос, а не опрос всех клиентов.* Если программа обслуживает небольшое число клиентов (возможно, не более ста или двухсот человек ежегодно), то целесообразно опросить всех. В противном случае более эффективна репрезентативная выборка.
- *Снижайте требуемый размер выборки за счет снижения требований к точности.* Для большинства программ точность в 99 процентов будет излишней. Даже широко применяемый предел в 95 процентов – это слишком много для большинства систем мониторинга результативности. Скорее всего будет достаточно 90 процентов. При любом заданном уровне точности размер требуемой выборки будет увеличиваться с увеличением количества групп населения, по которым желательно получить данные о результатах. Например, если нужно получить данные о результатах по 50 штатам, потребуется достаточно большая выборка респондентов в каждом штате для получения информации желаемого уровня точности.

- *Не стремитесь получить более высокий процент ответов, чем это действительно необходимо.* Специалисты по статистике часто рекомендуют добиваться получения около 75 процентов ответов. Как отмечалось выше, для большинства целей мониторинга результативности достаточно 50 процентов. Стремление получить больший процент ответов ведет к резкому повышению расходов на проведение опроса.
- *По мере необходимости и возможности привлекайте персонал обслуживающей организации.* Однако лица, занятые предоставлением услуг, не должны выступать интервьюерами. Это подрывает доверие к опросным данным.
- *Если анкета допускает ее рассылку по почте и размер выборки невелик, проводите опрос собственными силами.*
- *Используйте или адаптируйте уже имеющиеся анкеты.* Варианты анкет могут иметься в других организациях или университетах. После того как анкета разработана, ее нужно как можно реже менять, поскольку она должна использоваться для получения одних и тех же данных по одним и тем же показателем результативности за все будущие отчетные периоды. Возможно, не удастся избежать изменений в вопросах или формулировках, однако эти изменения должны быть незначительными и касаться небольшого количества вопросов, чтобы не нарушить сопоставимость данных за разные годы. Такой подход также позволяет избежать серьезных затрат на разработку новых вариантов анкеты.
- *Рассмотрите возможность привлечения экспертов из своей организации* или других низкозатратных источников.
- *Используйте готовые компьютерные программы для базы данных.*
- *При любой возможности привлекайте для проведения опроса волонтеров.* Это особенно важно для негосударственных некоммерческих организаций. Однако надо иметь в виду, что волонтеры требуют серьезной подготовки и их работа должна тщательно контролироваться.
- *Не стремитесь включить в выборку все категории клиентов.* Подумайте, можно ли исключить категории, которые (а) требуют очень больших затрат на проведение опроса, (в) составляют незначительную часть интересующего вас населения, (в) не имеют решающего значения с точки зрения задач опроса. Не забудьте указать в отчете о результатах опроса, какие категории не были включены в выборку.
- *Добивайтесь включения ваших вопросов в уже намеченные опросы других организаций или университетов.* Например, городские и окружные администрации могут свести вопросы нескольких организаций в один опрос населения. Программы, выполняющие родственные функции (например, различные общественные и частные программы развития детей), могут разработать общую анкету и процедуру проведения опроса.

Оценка обученными наблюдателями

Обученные наблюдатели[8] привлекаются для оценки состояния, которое можно наблюдать или проверить с помощью органов чувств наблюдателя[9]. С точки зрения мониторинга результативности главное — это наличие шкалы оценок и процедур выставления оценок, когда значение каждой оценки подробно и четко описано. Разные наблюдатели в разное время должны выставлять сходные оценки сходным условиям.

Высокая степень надежности обеспечивается:

- систематизированной шкалой оценок, содержащей хорошо сформулированные определения «эталона», на который наблюдатели могут ориентироваться при выставлении оценки;
- необходимым объемом обучения наблюдателей и контроля за их работой;
- периодическими проверками качества выставления оценок.

Для того чтобы оценку обученными наблюдателями возможно было использовать в процессе мониторинга результативности, необходимо, чтобы показатели могли быть измерены путем зрительных наблюдений с помощью шкалы оценок, описывающих несколько вариантов наблюдаемого состояния.

В прошлом инспекционные проверки применялись для оценки состояния здравоохранения, противопожарной безопасности и безопасности продуктов питания в самых различных заведениях. Однако, как правило, результаты этих проверок не аккумулировались для регулярной оценки состояния дел. В последние годы результаты оценок силами обученных наблюдателей начали применяться для систематического отслеживания указанных выше и иных ситуаций. Обученные наблюдатели привлекались для оценки чистоты улиц, состояния дорог, парков и детских площадок, школ, больниц, тюрем, состояния светофоров и дорожных указателей, а также качества общественного питания.

Процедура оценки обученными наблюдателями применяется и в социальной сфере. В течение многих лет социальные службы таким образом оценивали навыки самообслуживания у лиц с физическими и умственными недостатками. Другой пример — контрольный лист для воспитателей детских садов, с помощью которого в штате Северная Каролина проводится периодический анализ работы по программе *Smart Start* [«Быстрый старт»]. Отобранные воспитатели детских садов оценивают детей по 40 характеристикам на основании своих наблюдений в группе. С помощью шкалы от 1 до 5 («никогда», «редко», «иногда», «часто», «всегда») оцениваются навыки обучения и поведения детей в коллективе — например, узнает ли ребенок свое имя на бумаге, обижает ли других детей или животных без видимых причин, может ли составить предложение более чем из трех слов[10]. На основании этих оценок рассчитываются средние и другие статистические показатели, а также тенденции их изменения во времени.

Преимущества оценки обученными наблюдателями

- Обученные наблюдатели могут дать надежную и достаточно точную оценку ситуации, которую трудно «измерить» другим путем.
- Периодическая оценка с помощью наблюдателей может быть использована для перераспределения ресурсов программы в течение года. Например, Департамент санитарного надзора Нью-Йорка в течение многих лет привлекает обученных наблюдателей для оценки чистоты улиц в целях распределения или перераспределения нарядов дворников.
- Информация может быть представлена в легкой для понимания форме, поэтому ее легко донести до администрации и населения.

Недостатки оценки обученными наблюдателями

- Процедуры оценки отличаются трудоемкостью и требуют значительных затрат времени персонала, включая время на обучение наблюдателей. Некоторые социальные службы и организации, работающие с лицами с нарушениями умственного развития, привлекают собственный персонал для оценки успехов клиентов. Это не требует значительных дополнительных затрат и вполне годится для внутреннего контроля. Однако с точки зрения оценки результативности подобной практики следует избегать из-за потенциальной заинтересованности оценщиков в хороших оценках собственной работы, что, разумеется, объективно или субъективно снижает достоверность полученных результатов.
- Необходимость периодических проверок соблюдения наблюдателями установленных процедур удорожает стоимость программы.
- Персонал программы может чувствовать себя неуверенно при работе с оценками наблюдателей, о чем свидетельствует нечастое использование этого метода.

Основные системы оценки обученными наблюдателями

Обученные наблюдатели используют три основные системы оценки:
- письменные описания,
- фотографии,
- другие визуальные средства, например рисунки или видеоматериалы.

Письменные описания. Эта самая простая и наиболее известная система оценки состоит из описаний каждой позиции (балла) специальной шкалы оценок. Сокращенный вариант письменного описания шкалы оценки чистоты зданий или улиц выглядит следующим образом:
- **1. Чисто.** Здание или улица полностью или почти полностью чистые, допускается максимум три единицы мусора на этаж или квартал.
- **2. В целом чисто.** По большей части здание или улица чистые, кое-где наблюдается мусор или грязь.
- **3. В целом грязно.** Наблюдаются скопления мусора и грязи.
- **4. Грязно.** В нескольких местах наблюдаются большие скопления мусора и грязи в здании или на территории квартала.

Общественная группа под названием Straphangers Campaign («Кампания пользователей общественным транспортом») с помощью 77 волонтеров и письменной шкалы оценок проверила качество объявлений в метро на каждой из 17 линий Управления городского транспорта Нью-Йорка, произведя в течение трех месяцев более 5300 наблюдений[11]. Кроме того, группа оценивала чистоту пола и сидений в вагонах на каждой из 20 линий, проверив в течение трех месяцев около 2257 вагонов[12].

Еще одним очень важным применением информации, полученной обученными наблюдателями, является оценка необходимого ремонта. В Торонто данные, собранные с использованием шкалы, показанной в окне 7-8, не только помогают следить за состоянием дорог, но и оценивать, какие ремонтные работы необходимо произвести на конкретном участке (см. примечания в правом столбце). Таким образом, оценка использовалась как для мониторинга результативности, так и для определения необходимых действий.

ОКНО 7–8

Оценка состояния дорог

Балл	Состояние	Описание	Примечания
9	Отличное	Полное отсутствие замечаний	Недавно построенный объект
8	Хорошее	Нет повреждений, нормальный износ, небольшие трещины	
7	Удовлетворительное	Незначительные повреждения, требуется заделка трещин или выравнивание	Средняя оценка по тротуарам и проезжей части дорог в г. Торонто
6	Требуется ремонт	10% стоимости полной замены	Покрытие требует превентивного асфальтирования
5	Требуется ремонт	25% стоимости полной замены	Рекомендуется для включения в планы реконструкции
4	Требуется ремонт	50% стоимости полной замены	
3	Требуется ремонт	75% стоимости полной замены	Возможна полная реконструкция
2	Требуется ремонт	Свыше 75% стоимости полной замены	Требуется полная реконструкция
1	Ремонт невозможен		

Фотографии. Шкала оценки, представленная фотографиями, а не описанием, может дать более точное определение каждого балла. Фотографии носят общий характер. Наблюдателям выдают набор фотографий, по несколько для *каждого* балла шкалы, и учат им пользоваться.

В окне 7-9 представлен сокращенный вариант шкалы из 16 фотографий (по четыре фотографии на каждый балл), применявшейся в округе Колумбия. Аналогичная шкала много лет применяется Департаментом санитарного надзора Нью-Йорка для контроля за чистотой улиц.

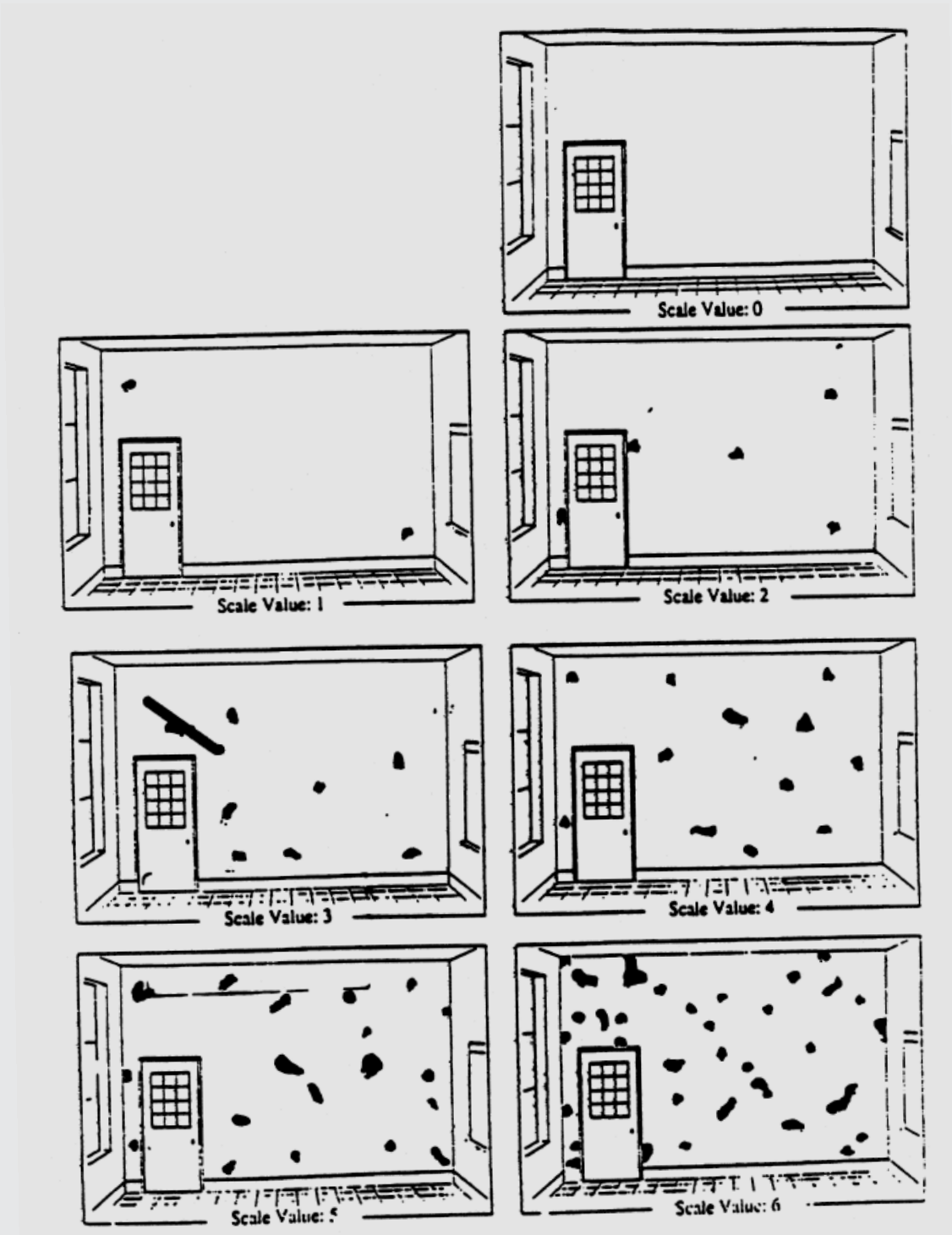
ОКНО 7–9

Оценка состояния улиц

1. Чисто. 2. Относительно чисто. 3. Относительно грязно. 4. Грязно.

Источник: Harry P. Hatry et al., How Effective Are Your Community Services? Procedures for Measuring Their Quality, 2nd ed. (Washington, D.C.: ICMA and the Urban Institute).

Оценка состояния стен в школьных классах



Источник: Департамент образования г. Нью-Йорка.

Другие визуальные средства. Визуальные шкалы оценки могут быть основаны на рисунках или набросках, соответствующих каждому баллу шкалы. В окне 7-10 приведен пример набросков, изображающих состояние школьных зданий, в данном случае — стен. Эта шкала была использована в школах Нью-Йорка для проверки физического состояния городских школ и принятия решений о ремонте зданий.

Проведение оценки силами обученных наблюдателей

Для проведения оценки необходимо предпринять ряд шагов.

- Определить, какие факторы будут оцениваться.
- Разработать шкалу оценки для каждого оцениваемого фактора. По мере возможности, адаптировать уже имеющиеся инструменты. Если необходимо, подготовить фотографии и письменные инструкции.
- Определить, какие объекты или какая территория будет оцениваться, когда и как часто. Если имеющиеся ресурсы позволяют охватить только часть объектов, проведите случайную выборку, обеспечивающую репрезентативность этих объектов.
- Отобрать и обучить наблюдателей, возможно из числа персонала программы, студентов колледжей и вузов или волонтеров. Техническая оценка, например, угрозы безопасности, должна проводиться лицами, имеющими специальное образование.
- Протестировать шкалу и наблюдателей на небольшом участке объекта или территории, чтобы добиться последовательности и единообразия — ведь выставлять оценки будут разные наблюдатели.
- Разработать процедуры контроля за работой наблюдателей и порядок записи, расшифровки и обработки собранных данных.
- Подготовить и распространить отчет о результатах каждой серии оценок за текущий период и об изменениях, которые произошли по сравнению с предшествующим периодом. В отчетах указать количество и процент случаев, относящихся к каждой оценочной категории. *Не ограничиваться включением в отчет только средних оценок, которые могут нивелировать важную информацию о разбросе значений.*
- Выработать процедуры для систематической проверки выставляемых наблюдателями оценок в целях обеспечения контроля качества. Одним из вариантов может быть выборочная проверка небольшого количества оценок каждого наблюдателя.

Если при оценке используются фотографии, то необходимо:

- сделать ряд фотографий реальных ситуаций, которые предполагается отслеживать;
- сформировать группу из лиц, занимающихся самой различной деятельностью, но не связанных с процессом оценки, выбрать ряд «ярлыков» для характеристики возможных состояний отслеживаемого объекта, например «чисто», «в целом чисто», «в целом грязно», «грязно», и попросить рассортировать фотографии по соответствующим категориям;
- в каждой категории выбрать 4–5 фотографий, отобранных наибольшим количеством людей, — эти фотографии и составят шкалу оценки.
- если это необходимо, подготовить письменные инструкции к этим фотографиям;
- научить наблюдателей пользоваться фотографиями и проверить их на

практике, чтобы определить, насколько совпадают их мнения, затем внести необходимые коррективы в набор фотографий или порядок работы;
- утвердить окончательный вариант шкалы и сформировать пакет фотографий для каждого наблюдателя.

Автоматизация работы обученных наблюдателей

Для записи наблюдений можно использовать портативные компьютеры. Это позволит значительно сократить объем бумажной работы и количество ошибок, возникающих при ручной обработке данных. В Нью-Йорке такие компьютеры используются для подготовки отчетов о состоянии городских зданий (в частности, школ) в соответствии с требованиями законодательства. Фонд города Нью-Йорка (организация общественных интересов) также использует портативные компьютеры для отслеживания физического состояния ряда районов города. Наблюдения касаются, помимо прочего, поврежденных уличных указателей и фонарей, наличия крыс и других вредителей[13]. Полученная информация отражает как общее положение дел, так и состояние конкретных объектов, причем ввод данных, составление таблиц и подготовка отчетов занимают очень мало времени.

Использование специального измерительного оборудования

Специальное оборудование применяется для сбора данных, требующих научных измерений, например данных:
- об уровне шума,
- уровне загрязнения воздуха,
- уровне загрязнения воды,
- состоянии дорог (приборный контроль).

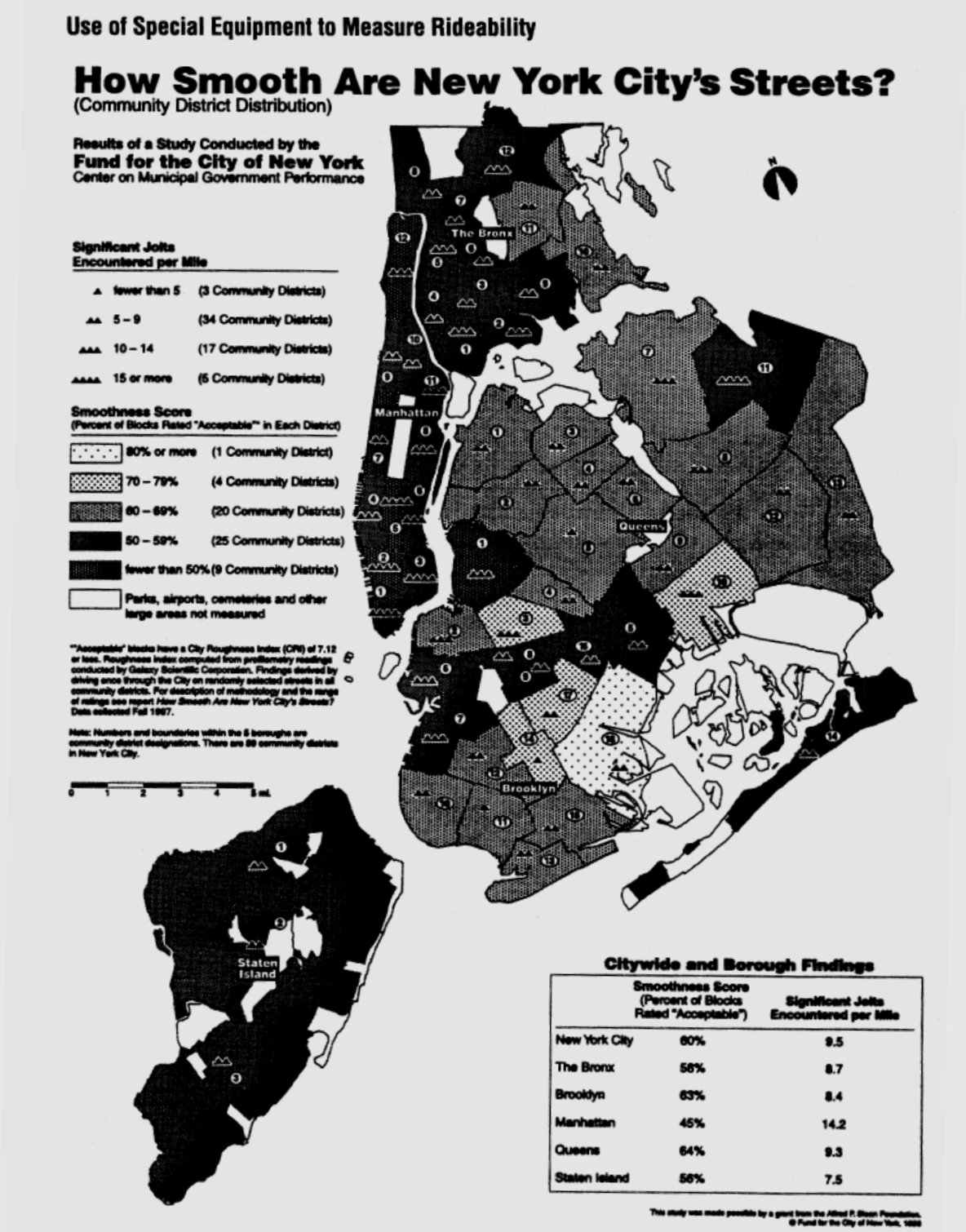
Многие транспортные службы США уже в течение нескольких лет применяют специальные приборы для проверки состояния дорог. Фонд города Нью-Йорка имеет специальную машину, оборудованную «профильметром», с помощью которого выборочно измеряется качество дорожного покрытия на 12 процентах городских кварталов. В окне 7-11 показан результат этой инициативы. На основе данных измерений по каждому из 59 микрорайонов города формируются два показателя результативности: оценка ровности покрытия (процент кварталов, оцененных как «приемлемые») и число «сильных ухабов» на одну милю[14]. («Приемлемость» определялась путем сопоставления оценок граждан и показаний «профильметра».)

Преимущества технического оборудования

- Использование соответствующего технического оборудования позволяет получить точные и надежные данные.
- Приборные измерения могут оказаться единственным способом получения достоверной информации о результатах деятельности по охране окружающей среды (например, перечисленные выше). Конечно, можно получить субъективную оценку результатов программы от обученных наблюдателей или в ходе опроса пользователей, однако эта информация вряд ли окажется такой же достоверной, как показания приборов.

ОКНО 7–11

Использование специального оборудования для измерения состояния дорог



Источник: Fund for the City of New York, Center on Municipal Goverment Performance, *How Smooth Are New York City's Streets?* (New York: Fund for the City of New York, September 1993), 37.

Недостатки технического оборудования

- Приобретение, эксплуатация и содержание приборов могут потребовать значительных затрат.
- Показания приборов должны быть преобразованы в полезную для пользователей информацию. Например, данные о нарушении покрытия должны быть представлены в виде шкалы («отлично», «хорошо», «удовлетворительно», «плохо») или сгруппированы иным наглядным образом, а измерения уровня загрязнения воздуха должны быть представлены в форме уровней качества воздуха, понятных широкой публике, например «хорошее», «среднее», «близкое к опасному для здоровья» и «опасное для здоровья».

Выбор соответствующих источников данных и процедур сбора данных

Процедуры сбора данных выбираются по определенным критериям.

- *Стоимость.* Это всегда основной вопрос. В некоторых случаях, в зависимости от процента ответов и видов требуемых данных, могут эффективно использоваться «компромиссные» процедуры (например, почтовый, а не телефонный опрос). Кроме того, некоторые показатели могут быть получены «в придачу» к другим процедурам. Например, *в ходе одного опроса клиентов можно получить данные для нескольких показателей результативности, или обученные наблюдатели могут одновременно собирать данные для различных показателей* (чистота улиц, ровность дорог, состояние дорожных знаков и др.) с небольшими дополнительными затратами.
- *Целесообразность.* Этот критерий касается выявления нефинансовых препятствий, которые могут существенно затруднить сбор данных или сделать его невозможным. Например, целесообразно ли затрачивать усилия на получение сведений от правительственного органа или организации, если неясно, можно ли будет их использовать.
- *Точность и надежность*, которые обеспечивает данная процедура.
- *Доступность для понимания.* Собираемые данные должны быть понятны как руководителям программы, так и другим лицам, включая население.
- *Достоверность.* Всегда существует потенциальная возможность манипулирования данными, особенно лицами, заинтересованными в представлении хороших результатов (например, социальными работниками, проверяющими результаты помощи, оказанной ими гражданам). В силу этого результаты опроса, проведенного сторонними подрядчиками, будут более достоверными. Острота этой проблемы может быть снижена, если в организации налажен внутренний контроль качества (вопросы контроля качества более подробно обсуждаются в главе 13).

Пилотное тестирование

Все новые или существенно измененные процедуры сбора данных до их полномасштабного внедрения должны пройти пилотный тест для выявления и устранения недостатков. Условия теста должны быть приближены к реаль-

ным, однако для проверки процедур обычно достаточно только одного сегмента программы. Например, пилотный тест может включать:

- показатели результативности, которые введены впервые или требуют значительных изменений существующих процедур сбора данных;
- некоторые виды деятельности;
- некоторые территории или группы клиентов;
- часть года.

Рабочая группа по разработке системы мониторинга результативности должна по мере возможности наблюдать за тестированием, работая вместе с персоналом программы и проекта. После этого устраняются выявленные в ходе тестирования проблемы (они могут касаться, например, плана выборки, анкет и других инструментов сбора данных или определения отдельных показателей результативности).

Рабочая группа должна также отслеживать трудозатраты персонала и накладные расходы, которые потребовались в связи с новыми процедурами в ходе тестирования, и использовать эти данные для оценки годовой стоимости программы. Если цифра покажется слишком высокой, рабочая группа должна подготовить рекомендации по исключению особенно сложных показателей результативности, сокращению размера выборки, количества инструментов сбора данных и т.д. Кроме того, рабочая группа должна проверить, нет ли каких-либо других показателей, которые должны отслеживаться.

Проблемы, которые могут возникнуть при сборе данных

При сборе данных могут возникнуть определенные сложности. О некоторых мы уже говорили, упомянем ряд других.

- Некоторые определения могут быть непонятны для лиц, ответственных за сбор информации.
- Отсутствие данных. Например, в программе экономического развития может отсутствовать список всех обслуживаемых предприятий. Если отсутствие данных вызывает проблемы, возможно, потребуется изменить порядок ведения отчетности по программе.
- Необходимость соблюдать конфиденциальность и получать разрешения, например у родителей на опрос их детей, может значительно увеличить объем работы.

Возможные пути выхода из ситуации: устранение проблемы, исключение того или иного показателя результативности, снижение требований к точности данных.

Периодичность сбора данных и подготовки отчетов

При реализации программ нужно очень внимательно подходить к вопросу о той периодичности, с какой должны собираться данные для мониторинга результативности. Более частый сбор данных, как правило, ведет к

повышению расходов, тем более что одни данные требуется собирать не так часто, как другие. Такие показатели, как количество автотранспортных происшествий или зарегистрированных преступлений, должны рассчитываться не реже раза в месяц. В то же время есть данные, которые нужно собирать только раз в два года. Использование результатов мониторинга для формирования бюджета привело к концентрации внимания на годовых отчетах. *Вместе с тем, с точки зрения задач мониторинга результативности и последовательного улучшения программ, данные должны собираться не реже раза в квартал*[15].

При надлежащем планировании ежеквартальный сбор данных не должен привести к существенному увеличению расходов. Что касается административных отчетов, то, после того как данные введены в компьютер, отчеты могут составляться достаточно часто с минимальными дополнительными затратами. Рассылка стандартных анкет клиентам через определенное время после получения услуги (скажем, через девять месяцев) также может обеспечивать поступление данных круглый год с незначительными дополнительными расходами.

Для опросов клиентов, проводящихся на основе выборки, можно разбить годовую выборку (размер которой определяется наличием средств) на более мелкие подвыборки. Все респонденты будут получать анкету один раз, но в разное время в течение года. Например, разделив годовую выборку на четыре подвыборки (по 25 процентов в каждой), можно проводить опрос раз в квартал, что обеспечит руководителям программы обратную связь с клиентами и сезонную информацию, а стоить будет всего на 10 процентов больше, чем один большой опрос в год. Результаты по кварталам будут статистически менее точными, поскольку размер выборки меньше[16], однако совокупные данные за год будут иметь такую же точность, как если бы всех респондентов опрашивали одновременно.

Некоторые результаты требуется измерять в определенное время после начала или завершения предоставления услуг, что характерно для многих программ социального обслуживания. В этом случае сбор данных, вероятно, должен проводиться в течение всего года. При этом отчеты могут составляться с любой удобной периодичностью, например раз в месяц, раз в два месяца или раз в квартал.

Заметим, что нет необходимости каждый раз задавать вопросы, ответы на которые вряд ли будут сильно меняться в течение, скажем, квартала, полугодия или даже года. Кроме того, возможно, стоит оставить в анкете место для небольшого количества разовых вопросов, носящих особенно актуальный характер. Эти вопросы не могут не иметь отношения к показателям мониторинга. Например, с их помощью можно узнать мнение граждан о планируемых изменениях в проводимой политике или программе.

Заключительное замечание

При рассмотрении различных процедур сбора данных с точки зрения стоимости их получения и точности необходимо сделать выбор между высокой точностью и статистической надежностью. *Лучше быть приблизительно знающим, чем точно неосведомленным.*

Ссылки и примечания

1. Получить количественные данные не всегда возможно для всех показателей. Необходимо прямо указывать, какие важные результаты программы не отражены в количественных показателях, и давать качественную характеристику этих результатов.
2. Иногда при использовании этих данных их называют также «архивными» (*archival data*).
3. Более подробно с изложенным здесь материалом и информацией о важных технических вопросах определения размера выборки, формирования выборки, административных процедур, точности данных, необходимого количества ответов респондентов, а также анализа результатов опросов можно познакомиться в книге Harry Hatry et al., *Customer Survey for Agency Managers: What Managers Need to Know* (Washington, D.C.: Urban Institute Press, 1998) и других публикациях, приведенных в списке для чтения в конце данной книги.
4. В моей практике просьбы объяснить хорошие оценки давали очень мало полезной информации. Поскольку каждый лишний вопрос — это дополнительная нагрузка на респондентов, а также дополнительное время на обработку информации, я бы не рекомендовал включать в анкету вопросы о том, почему респонденты ответили положительно.
5. Подсчет числа посетителей полезен, однако он не показывает, сколько разных граждан или семей воспользовались услугой в течение отчетного периода, если не известны имена посетителей.
6. Еще два примера анкет приведены в приложениях 1 и 2. Другие примеры анкет для семей, организаций и пользователей услуг местных правительств приведены в работе Harry Hatry et al., *How Effective Are Your Community Services? Procedures for Measuring Their Quality*, 2nd ed. (Washington, D.C.: ICMA and The Urban Institute, 1992).
7. Для проведения опроса в организации, не подчиняющейся напрямую проводящему опрос органу, необходимо разрешение этой организации. Для опроса несовершеннолетних может потребоваться согласие родителей.
8. Более подробно процедуры оценки обученными наблюдателями описаны в книгах: John Greiner, «Use of Ratings by Trained Observers», Chapter 10 in *Handbook of Practical Program Evaluation*, ed. Joseph S. Wholey et al. (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1994) и Hatry et al., *How Effective Are Your Community Services?*, глава 12 и приложения 3 и 6 (в главах 2, 3, 4 и 8 приведены примеры).
9. Физическое наблюдение основано на всех пяти чувствах (зрение, слух, обоняние, вкус и осязание), однако, поскольку в большинстве случаев в общественном секторе используется визуальное наблюдение, в данной работе мы будет говорить в основном о визуальной шкале.
10. Kelly Maxwell, Donna Bryant, Lynette Keyes, and Kathleen Bernier, *Kindergartners' Skills in Smart Start Counties in 1995: A Baseline from Which to Measure Change* (Chapel Hill: The University of North Carolina, 1997). Контрольный лист представляет собой адаптированный вариант Мэриендского перечня систематических наблюдений учителей, разработанного Департаментом образования штата.
11. Straphangers Campaign, *How Does Your Subway Line Rate?* (New York: New York Public Interest Research Group Fund, Inc., June 1998).

12. Straphangers Campaign, *Subway Shmutz: Cleanliness in New York City Subway Cars* (New York: New York Public Interest Research Group Fund, Inc., April 1998).
13. Fund for the City of New York, *Computerized Neighborhood Environment Tracking* (New York: Fund for the City of New York, 1999).
14. Fund for the City of New York, Center and Municipal Government Performance, *How Smooth are New York Streets* (New York: Fund for the City of New York, September 1998).
15. Ежеквартальные отчеты о работе правительственных органов введены много лет назад, но в них мало систематически собираемых данных о результативности.
16. Возьмем годовую выборку в 1000 клиентов и разобьем ее на квартальную выборку по 250 клиентов в каждом квартале. При уровне уверенности в 90 процентов и выборке в 250 клиентов получим интервал уверенности приблизительно в +5,4 процентного пункта по сравнению с +2,7 для выборки в 1000 клиентов. Если 50 процентов респондентов дадут определенную оценку отдельной характеристике услуги, интервал уверенности будет соответственно 44,6–55,4 процентного пункта и 47,3–52,7 процентного пункта. Если мы сложим данные за первые два квартала (что дает выборку в 500 клиентов), интервал уверенности составит +3,8 процентного пункта. Более подробные данные и информация о выборе компромиссного решения относительно размера выборки, интервала уверенности и уровня уверенности приведены в работе Hatry et al., *Customer Survey for Agency Managers.*

Часть III

Анализ и применение полученной информации

Глава 8

Вы когда-нибудь слышали о человеке, который бы утонул в озере глубиной в шесть дюймов?

Как сделать информацию о результативности полезной: разбивка показателей по категориям

Наличие данных не означает, что они будут использованы. Даже если информация в среднем достаточно точная, для того чтобы данные о результативности стали действительно полезной информацией, система мониторинга результативности должна включать следующие элементы:

- *разбивка* (классификация) данных по каждому показателю;
- *сравнение* данных о работе программы с каким-либо стандартом;
- *представление информации* в понятной и удобной для пользователей форме.

В этой главе мы обсудим первый элемент — выбор категорий разбивки возможных значений каждого показателя результативности программы[1].

Почему это так важно?

> **Внимание:**
> избегайте излишнего обобщения данных!

Разбив данные на категории, мы можем узнать много полезного о результатах программы — то, что обычно теряется в общем массиве данных. Особую важность имеют два обстоятельства.

Во-первых, мы сможем увидеть различия в работе определенных групп. Выявив эти различия, мы сможем ответить на вопрос, почему в одном месте добиваются высоких результатов, а в другом — нет. Ответ на этот вопрос позволит перенести успешный опыт туда, где работа идет менее успешно.

Во-вторых, мы сможем выявить возможное неравноправие различных групп клиентов, т.е. ситуации, при которых в некоторых группах результаты значительно выше, чем в других. В качестве показателей результативности могут быть выбраны показатели, отражающие величину расхождений между различными группами. Например, перед Департаментом здравоохранения штата Миннесота стоит конкретная задача — уменьшить различия в уровне младенческой смертности среди разных расовых групп. Эти различия можно

наглядно показать, выделив из общего показателя младенческой смертности показатель для каждой группы. Однако, понимая важности задачи, в 1996 году департамент включил в формы отчетов о работе показатель, прямо указывающий на имеющиеся различия: отношение уровня младенческой смертности среди целевой группы к смертности среди белых детей. Показатель рассчитывался для афроамериканцев, коренных жителей Америки и выходцев из Азии. Полученная информация используется при распределении ресурсов.

Приведем примеры вопросов, которые нужно задать для определения категорий разбивки.

- *Школьное образование на уровне штата и местном уровне.* По какому принципу должны разбиваться данные: по группам классов (например, К–6, 7–9, 10–12), по каждому классу или только по классам, в которых обычно проводится тестирование знаний учащихся? Следует ли разбивать данные не по классам, а по возрастным группам учащихся, и если да, то по каким?
- *Защита качества воды.* Если агентству по охране окружающей среды нужны промежуточные результаты работы на уровне штата, следует ли разбивать данные по отдельным штатам или достаточно разбивки по регионам? Если да, то как сгруппировать штаты в регионы? Нужно ли группировать данные по видам загрязняющих веществ? Если да, то по каким?

Категории разбивки данных

Основные категории разбивки приведены в окне 8-1.

ОКНО 8–1

Основные категории разбивки данных

- Структурное подразделение или проект
- Число или характеристики клиентов
- Территориальное расположение
- Сложность работы
- Вид и объем предоставляемых услуг
- Причина появления данного результата или оценки

Структурное подразделение или проект

Каждый руководитель или куратор должен иметь информацию, относящуюся к сфере его ответственности. Данные о результативности, в которых «перемешаны» обязанности по предоставлению услуг нескольких руководителей или кураторов, существенно ограничивают полезность информации.

Аналогично, для программы, в рамках которой финансируется несколько проектов — возможно, с участием различных грантополучателей и подрядчиков, — полезность информации намного повысится, если результаты представлены отдельно по каждому проекту и доступны как руководителю программы, так и каждому грантополучателю и подрядчику.

Приведем примеры административных подразделений, для которых может потребоваться разбивка данных:

- отдельные заведения (больницы, библиотеки, центры развлечений, парки, тюрьмы);
- конкретные структуры, за которые отвечает куратор или руководитель (например, органы социального обеспечения или здравоохранения на федеральном, уровне штата или местном уровне);
- несколько структур или заведений, за которые отвечает руководитель более высокого уровня (группа парков или пожарных станций).

Пример разбивки данных для компьютерной службы приведен в окне 8-2. Данные представлены по шести структурным подразделениям, каждое из которых получает информацию о времени реагирования на запросы клиентов. Кроме того, каждое подразделение может получить результаты по другим подразделениям и сравнить их со своими.

ОКНО 8–2

Своевременность ответа на заявки в компьютерной службе

Процент клиентов, которым перезвонили в тот же день*		
Подразделение	**Март 1998 г.**	**Апрель 1998 г.**
1	98	88
2	52	59
3	88	97
4	67	100
5	30	38
6	60	52
Всего	**61**	**59**

* Необходимо представить информацию и о количестве звонков, полученных каждым подразделением. Если количество звонков невелико, процентный показатель может не иметь смысла. Например, 100%-й результат за апрель подразделения 4 основан всего на нескольких звонках.

Источник: отчет компьютерной службы Департамента военно-морского флота США.

В окне 8-3 сравнивается работа трех отделов по оказанию услуг семьям.

Получение данных по каждому структурному подразделению может оказаться дорогостоящим. В частности, опросы клиентов могут потребовать высоких затрат, если для каждого подразделения требуется большая выборка. В таких случаях необходимо сделать выбор между менее полным охватом всех подразделений или меньшим размером выборки (что снижает точность получаемых данных).

Одним из «гибридных» вариантов может быть слияние подразделений с небольшими объемами работ (например, небольшим числом клиентов).

ОКНО 8–3

Результаты работы с разбивкой по отделам и остроте исходных проблем (программа обслуживания семей)

Острота исходных проблем	Процент клиентов, положение которых улучшилось спустя 12 месяцев после приема в программу*			
	Отдел 1	Отдел 2**	Отдел 3***	Всего
Незначительная	52	(35)	56	47
Умеренная	35	30	(54)	39
Серьезная	58	69	61	63
Всего	**48**	**44**	**57**	**50**

* Такие таблицы должны показывать также число клиентов в каждой ячейке. Если их число незначительно, процентный показатель может не иметь смысла.

** Положение клиентов отдела 2 с незначительными проблемами не улучшилось так, как ожидалось. Отдел должен обратить на это внимание (например, узнать, почему в других отделах результаты значительно лучше), выявить имеющиеся сложности и разработать рекомендации по исправлению ситуации.

*** Значительные улучшения наблюдаются в положении клиентов отдела 3 с умеренными проблемами. Руководители программы должны попытаться понять, что привело к такому высокому проценту улучшений, чтобы отделы 1 и 2 могли воспользоваться этой информацией. Отделу 3 нужно вынести благодарность за хорошую работу.

Число и характеристики клиентов

Разбивка данных по категориям клиентов или другим параметрам объема работ может дать персоналу программы полезную информацию о том, насколько отдельные категории достигают желаемых результатов (и какие категории не достигают результатов). Кроме того, такая разбивка дает важную информацию *о распределении (и равноправности распределения) благ.*

В программах, клиентами которых являются *отдельные граждане*, следует рассмотреть возможность использования следующих категорий:

- возраст,
- пол,
- раса или национальность,
- доход семьи,
- состав семьи (например, количество и возраст детей),
- наличие инвалидности,
- владение английским языком,
- особые характеристики (например, семья рабочего-мигранта).

В программах, клиенты которых представлены предприятиями, возможна разбивка данных на следующие категории:

- *размер предприятия* (например, количество занятых и годовой объем продаж со сведением каждого параметра в управляемые размерные группы);
- *вид продукции* (например, в соответствии со стандартными кодами классификации);

- *форма собственности* (например, собственником является представитель национальных меньшинств или женщина, либо предприятие имеет статут предприятия малого бизнеса).

В некоторых программах основное внимание может уделяться не клиентам, а видам работ. Например, в программе содержания дорог данные о состоянии дорог могут быть сгруппированы в соответствии с одной или несколькими из следующих характеристик:

- транспортные потоки и доля грузового транспорта;
- вид дорожного покрытия;
- почвенные условия;
- типичные погодные условия.

В программах содержания водоканализационного хозяйства характеристики состояния различных частей распределительных сетей могут быть сгруппированы:

- по диаметру труб;
- материалу труб;
- почвенным условиям.

В образовательных программах федерального уровня и уровня штатов разбивка данных по группам школьных районов или школ может быть основана:

- на размере (число учащихся и учителей);
- расположении (город, сельская местность, пригород);
- проценте учащихся, получающих субсидируемое питание в школе (в качестве суррогатного показателя семейного дохода);
- успехах в проведении реформы системы образования.

Во всех этих случаях нужно дать четкие определения каждой категории по каждой из используемых характеристик исходя из важности создания «управляемого» количества категорий, образующих полный набор. Например, если нужно сгруппировать результаты программы по признаку доходов клиентов, необходимо решить, сколько будет категорий и какой уровень доходов приписать каждой из них. Если услуги направлены на оказание помощи малоимущим семьям, могут быть использованы следующие категории: менее 5000 долларов в год; 5000–15 000, свыше 15 000. Если клиенты программы в основном имеют умеренные доходы, лучше использовать такие категории: менее 15 000 долларов в год, 15 000–30 000, 30 000–45 000, свыше 45 000.

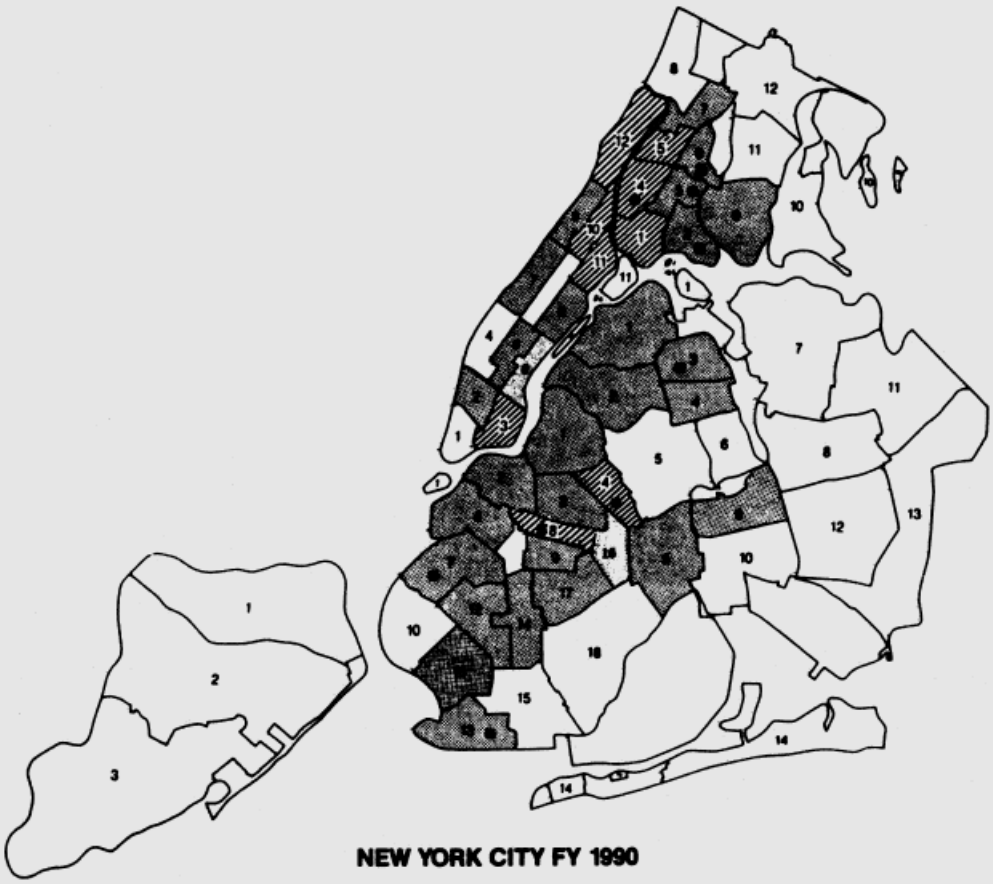
Территориальное расположение

Этот критерий будет решающим для многих программ. Знание о результатах программы на каждой отдельной территории поможет установить, где работа идет хорошо, а где нет. (Последние разработки в области геоинформационных систем — ГИС — резко повысили практическую ценность такой разбивки, вплоть до отдельных кварталов, облегчив кодировку географических координат[2].)

Например, правительство штата может отслеживать показатели здоровья, занятости или результаты тестирования учащихся не только для штата в целом, но и для округов, городов или различных районов штата. Полученные

ОКНО 8–4

Оценка чистоты улиц Санитарным управлением



NEW YORK CITY FY 1990

CHANGE IN LEVELS OF CLEANLINESS FOR THE 59 SANITATION DISTRICTS

Number of Districts		Cleanliness Level
FY 90	FY 89	
0	0	Very Dirty
9	8	Dirty
29	25	Marginal
21	26	Clean

Number of Districts	Degree of Change - FY '89 - '90
0	▲ Significant Improvement in Cleanliness of +5.0% or More.
9	■ Significant Decline in Cleanliness of -5.0% or More.

Source: City of New York, *The Mayor's Management Report* for fiscal year 1990 (New York: City of New York), 170.

данные позволят определить, какая помощь необходима территориям, показавшим результаты ниже требуемых. В свою очередь, администрации округов или городов могут захотеть иметь данные отдельно по основным районам или кварталам.

Полезной может быть территориальная разбивка по следующим параметрам:

- квартал;
- территории, имеющие административные границы (районы и участки);

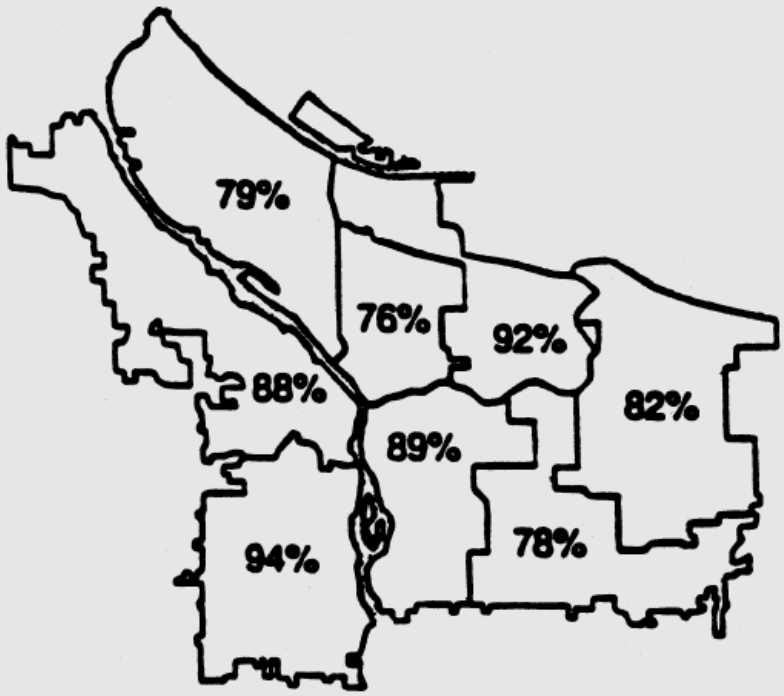
- политические границы (избирательные участки);
- округа или города;
- территория почтового индекса;
- регионы;
- штаты.

В окне 8-4 показан пример оценки чистоты улиц в Нью-Йорке. Эта карта в течение многих лет публикуется городской администрацией в годовом отчете мэра. Чем темнее цвет на карте, тем грязнее улицы. Она одновременно демонстрирует и результат работы по уборке улиц, и территории, требующие уборки в большей степени. Анализ изменений во времени показывает долгосрочные успехи в том или ином районе. (С 1990 года, когда была составлена эта карта, произошло резкое сокращение грязных и минимально удовлетворительных участков.)

В окне 8-5 представлены данные опроса населения города Портленда (штат Орегон), проводящегося в рамках ежегодного мониторинга результативности. Данные показывают, насколько безопасно чувствуют себя на улице граждане в дневное время в различных районах города.

ОКНО 8–5

Оценка жителями своего района как «безопасного» или «совершенного безопасного» в дневное время



Source: *City of Portland Service Efforts and Accomplishments: 1996–97* (Portland, Ore.: Office of the City Auditor, April 1998), 16.

Сложность работы

В любой программе встречается работа разной степени сложности. Доля сложных работ и степень сложности могут варьировать от одного отчетного периода к другому и от одной организации к другой. Более сложная работа требует больше времени, а возможно, и затрат для достижения требуемого результата. Например:

- некоторым клиентам труднее оказать помощь, скажем, из-за характера их проблем или языковых трудностей;
- некоторые дороги труднее содержать в хорошем состоянии из-за напряженности движения, количества грузового транспорта, почвенных и/или погодных условий;
- некоторые заявления легче обрабатывать, чем другие, к примеру, заявления на право участия в программе, на получение разрешений, лицензий или кредитов достаточно просты в обработке, в то время как по другим заявлениям могут потребоваться дополнительные подтверждения и проверки, прежде чем заявление будет принято или отклонено.

Несмотря на то, что сложность — эта характеристика рабочей нагрузки (как было показано выше), она имеет особенно важное значение для мониторинга результативности.

Для некоторых программ сложность работы может быть выражена в наличии факторов риска. Например, курение, отсутствие физической нагрузки и имеющиеся проблемы со здоровьем (предположим, заболевание диабетом) представляют собой факторы риска, ведущие к возникновению более серьезных проблем со здоровьем. Соответственно, чем выше уровень риска, тем сложнее будет помочь людям, попавшим в эту группу риска[3]. В этом случае показатель результативности для участников программы охраны здоровья должен быть разбит по степени риска, поскольку именно от нее будут зависеть результаты.

Важность учета сложности работы. Обобщенные результаты могут ввести в заблуждение и исказить картину, если не учитывается сложность работы. В окне 8-6 показано, как легко сделать неправильный вывод, исходя только из общих данных. Отдел 1 помог большей части своих клиентов, чем отдел 2 (60 процентов против 47), однако разбивка по степени сложности говорит о том, что показатели работы лучше у отдела 2. Почему? Отдел 2 имел намного более высокий процент сложных случаев, чем отдел 1 (60 процентов против 20). Большие трудности при работе со сложными, по сравнению с обычными, случаями снижают показатели отдела 2, если все случаи рассматриваются вместе, однако если сложные и обычные случаи разделить, то показатели отдела 2 будут выше и для тех, и для других. (Еще один пример опасности, которую таят в себе излишне обобщенные данные, приведен в окне 8-3.)

Чтобы получить достоверные данные, следует как *можно раньше* проводить классификацию работы по степени сложности — сразу *после ее поступления* (или прихода клиента). Если сделать это позднее, не исключена вероятность манипулирования данными со стороны персонала, который хочет создать видимость хорошей работы.

Необходимость составлять отчеты на основании сложности работы заставляет предоставляющие услуги организации (как государственные, так и частные)

ОКНО 8–6

Распределение работы по степени сложности (клиенты)

	Отдел 1	Отдел 2
Сводные данные		
Всего клиентов	**500**	**500**
Оказана помощь (чел.)	300	235
(%)	60	47
В том числе		
Сложные случаи	**100**	**300**
Оказана помощь (чел.)	0	75
(%)	0	25
Обычные случаи	**400**	**200**
Оказана помощь (чел.)	300	160
(%)	75	80

отказываться от практики «снимания сливок», т.е. от работы только с теми клиентами, которым легко помочь (и меньше затраты на предоставление помощи), для повышения своих показателей.

Как определять категории сложности. Главная проблема — установить надежные категории сложности. Все штатные сотрудники, отвечающие за определение категории сложности, должны устанавливать одинаковые категории по сходному набору условий.

Самый простой и наименее затратный способ определения таких категорий — поручить группе ведущих специалистов, знакомых с программами организации, разработать набор категорий (не меньше двух, но и не больше пяти) и дать каждой подробное определение, основанное на конкретных параметрах работы. Наименование категорий может быть очень простым, например «очень сложный», «средней сложности» и «несложный», однако, повторим, каждая категория должна быть описана самым тщательным образом.

Категории и их определение необходимо проверить на небольшом объеме работы. Самые разные специалисты, включая тех, кто в будущем будет определять категорию сложности работ, должны указать, к какой категории они отнесут тот или иной тестируемый случай. Затем категории, приписанные одному случаю различными людьми, сравниваются, чтобы определить, достаточно ли схожи их оценки и, соответственно, можно ли считать данную классификацию надежной. Если категории сложности не совпадают, необходимо переработать определения категорий (и/или провести дополнительное обучение сотрудников, ответственных за установление категории сложности).

Этой простой процедуры будет вполне достаточно для многих организаций и программ. Более сложный подход состоит в использовании статистического анализа для привязки имеющихся данных к характеристикам результата. Например, с помощью регрессионного анализа можно установить взаимосвязь между данными о результатах за прошедший период по отдельным клиентам и их характеристиками, которые, как представляется, влияют на сложность получения положительного результата. Для программ социальной помощи такими характеристиками могут быть уровень образования или доходов семьи. Статистические методы применялись, например, в федеральной программе, реализуемой на основании Акта о партнерстве по обучению профессии, для учета местных экономических условий в штатах при сравнении показателя числа трудоустроившихся участников программы. Статистический анализ также применяется Агентством США по финансированию здравоохранения для учета исходного состояния пациентов (показатель сложности) при сравнении данных об уровне смертности в различных больницах.

Вид и объем предоставляемых услуг

Результаты могут группироваться по объему и виду предоставляемых услуг и/или способу их предоставления. Это дает руководителям и персоналу программ крайне важную информацию для определения того, какие подходы к предоставлению услуг работают, а какие нет. Данная форма разбивки данных применяется в случае, когда услуги, предоставляемые по отдельным компонентам работы, варьируются (чтобы сделать возможным их последующее сравнение). Например, в программе социального обслуживания некоторым клиентам уделяется больше времени персонала, при работе с другими предпочтение отдается телефонным звонкам, а не личным беседам, больше используются специалисты среднего уровня и т.д., в зависимости от ресурсов, имеющихся в конкретный день или в течение недели. Еще один пример – программа, для реализации которой, помимо собственного персонала, привлекаются подрядчики, выполняющие аналогичную работу. Разбивка по видам услуг будет очень полезна, если вид услуги не привязан к конкретной категории клиентов.

Если каждая единица работы классифицируется по виду или объему требующихся для ее выполнения услуг, а затем сравнивается с данными о результатах, можно получить информацию о результативности каждого вида или объема услуг.

В окне 8-7 представлены данные пилотного мониторинга результативности программ социального обслуживания на местном уровне в Северной Каролине. Согласно этим данным, количество бесед с клиентами *не привело* к повышению процента клиентов, положение которых улучшилось. (Аналитикам программы нужно более внимательно изучить взаимосвязь между категорией клиентов и количеством бесед.)

Хороший пример того, что можно выявить разбивкой по видам процедур, дает проведенная на Гавайях проверка процедур лицензирования медсестер. Проверка была вызвана жалобами на использование лекарств. Когда жалобы были рассортированы в зависимости от процедуры проверки лицензии, было установлено, что 81 процент жалоб связан с медсестрами, получившими лицензию в порядке индоссамента, не предусматривающего проверку трудовой

ОКНО 8–7

Результаты и уровень обслуживания

	Процент клиентов, положение которых улучшилось через 9 месяцев			
	Уровень обслуживания (количество бесед)			
Оценка проблем при поступлении	**1**	**2–10**	**Более 10**	**Всего**
Незначительные	50	36	0	28
Умеренные	57	53	56	55
Серьезные	67	77	47	63
Всего	**60**	**58**	**45**	**53**

деятельности заявителя. По результатам проверки было рекомендовано эту процедуру пересмотреть[4].

Возможность использовать вид и объем услуг для поощрения новаторства. Руководители, которым нужно апробировать новые процедуры предоставления услуг, могут ввести эти процедуры, продолжая одновременно использовать старые. В результате станет ясно, какие процедуры лучше. Во избежание предвзятости работа должна, насколько это возможно, распределяться между старыми и новыми процедурами случайным образом. Полученные в ходе тестирования данные могут быть сведены в таблицу по каждой процедуре. Перечислим основные этапы проведения такого теста.

1. Определите, какие процедуры будут сравниваться.
2. Определите процедуру распределения поступающей работы между сравниваемыми процедурами. При этом важно получить репрезентативную выборку работ для каждой процедуры (и, таким образом, максимально увеличить вероятность того, что в каждую группу попадет одинаковая доля трудных случаев). Для получения репрезентативной выборки можно подбросить монету (или взять таблицу случайных чисел). Если поступление работы носит случайный характер, того же эффекта можно добиться, распределяя поступающую работу между процедурами по очереди.
3. Распределите всю поступающую работу между процедурами в соответствии с выбранной схемой.
4. Запишите, какая процедура выбрана для каждой единицы работы.
5. Запишите показатели результативности по каждой единице работы.
6. Определите значение каждого показателя результативности по каждой процедуре.

Избегайте процедур, в результате которых различные виды работ осуществляются по разным правилам. Много лет назад администрация одного города захотела сравнить действующий порядок содержания своего автотранспорта собственными силами с другим порядком, предусматривающим повышение объемов профилактического ремонта, а также с порядком, по которому для содержания автотранспорта привлекаются частные подрядчики. На проверку каждого порядка выделили по одной трети от всего автотранспортного парка администрации — неплохая идея. К сожалению, все «форды» попали в первую группу, все машины компании «Дженерал Моторс» — во вторую, а все «крайслеры» — в третью. Выбрав такой способ распределения, город лишил себя возможности узнать, связаны ли полученные результаты с разным порядком работы или с маркой автомобиля.

Причина появления результата или оценки

Если имеется информация о причинах получения того или иного результата, *особенно о причинах плохих результатов*, разбивка данных по причинам поможет определить, какие меры нужно предпринять для исправления ситуации.

Ряд программ, например в социальной сфере, в сфере здравоохранения, борьбы с преступностью и работы с правонарушителями, включает ведение дел клиентов. В какой-то момент дело закрывается. Некоторые результаты говорят об успехе, а некоторые – нет. Неудачи обычно объясняются несколькими причинами. Например, судебное разбирательство не дало результата из-за того, что умер

свидетель, были испорчены вещественные доказательства, отсутствовали необходимые специалисты для работы с делом или было плохо проведено само разбирательство. Лечение может не принести успеха из-за того, что пациенты не соблюдают предписания врача, доктора или медсестры совершают ошибки или данная болезнь принципиально неизлечима. Разбивка результатов по каждой из этих причин поможет определить, какие действия необходимы в дальнейшем.

При проведении опросов клиентов респондентам может быть задан вопрос, почему они недовольны какой-либо конкретной услугой или почему они ею не пользуются. Например, респонденты могут не пользоваться услугой по следующим причинам:

- неудобное месторасположение;
- небезопасное месторасположение;
- неудобные часы работы;
- неудовлетворительный опыт обращения за услугой в прошлом;
- респондент не знал о возможности получения услуги;
- респондент не имел времени воспользоваться услугой;
- респондент не нуждался в услуге.

В случае дорожно-транспортного происшествия обычно регистрируются его причины, например погодные условия, неисправность автомобиля, неправильный сигнал светофора или указатель, неправильное поведение водителя или пешехода. Распределение этих причин по месту и времени обеспечит данные для мониторинга результативности и может показать, какие коррективы нужно внести, если таковые требуются.

Во всех подобных случаях запись и обобщение причин помогают руководителям организаций или программ выявить наиболее важные причины и принять соответствующие меры по исправлению ситуации. *Данная информация будет наиболее полезна, если причины разбить на те, с которыми программа может что-то сделать, и те, с которыми она ничего сделать не может.* В приведенном выше примере отсутствие времени и отсутствие потребности в услуге — это причины, на которые программы, как правило, не могут повлиять.

В окне 8-8 приведены причины, которые привели к тому, что учащиеся, нуждавшиеся в помощи в связи с употреблением алкоголя или наркотиков, испытывали затруднения в получении такой помощи (по материалам опроса). Показателем результативности является *процент нуждавшихся в помощи учащихся, испытывавших затруднения в получении помо-*

Осторожно подходите к разбивке результатов работы по отдельным сотрудникам

Представление результатов работы по отдельным сотрудникам сопряжено с опасностью возникновения взаимной неприязни и разногласий, не способствующих хорошей работе. С этой точки зрения представление данных не по отдельным сотрудникам, а по рабочим группам или отделам предпочтительнее (как будет показано в главе 11).

В некоторых организациях и программах информация о работе отдельных лиц отслеживается для внутреннего пользования, особенно если эта работа имеет важное значение для получения желаемого результата (например, деятельность социальных работников, кредитных и налоговых инспекторов, учителей). Такая информация может быть полезна для стимулирования сотрудников и при проведении аттестации. Она достаточно объективна и может служить обоснованием выставляемых оценок (особенно низких), поэтому аттестуемые ее воспримут лучше, чем субъективную оценку руководителей.

ОКНО 8–8

Причины, по которым учащиеся, нуждающиеся в помощи в связи с употреблением алкоголя и наркотиков, испытывали трудности в ее получении. Гавайи, 1989–1996 гг. (разбивка по классам)

Причина	Учащиеся в классе (%)			
	6 (N=164)	8 (N=229)	10 (N=183)	12 (N=109)
1. Не знал(а), кого спросить или куда обратиться за помощью	54	57	50	60
2. Не думал(а), что люди моего возраста могут получить консультацию/лечение	47	39	28	24
3. Боялся(лась) обращаться к консультанту или кому-либо другому из опасения, что это станет известно родителям или учителям	43	58	57	52
4. Боялся(лась) иметь неприятности с законом	46	38	28	27
5. Боялся(лась), что об этом станет известно друзьям	43	38	28	27
6. Надеялся(лась) справиться с проблемой самостоятельно	41	55	58	61
7. Не мог(ла) получить необходимую или желаемую помощь	27	31	25	24

Источник: подготовлено Центром исследований злоупотреблений наркотиками университета Мэриленда по материалам работы Renee Kingle and Michael Miller, Hawaii Adolescent Treatment Needs Assessment Results from the Hawaii Student Drug Use Study, 1989–1996 (Honolulu: The University of Hawaii Speech Department for the Hawaii Department of Health, Alcohol, and Drug Abuse Division, 1996).

щи. Для улучшения работы программы имеют значение все причины, хотя и в разной степени. Первые две причины показывают, что учащихся нужно информировать об источниках помощи. Остальные говорят о необходимости внести коррективы в используемые в программе подходы. (В таблице также приведены сведения по классам, что обычно важно для образовательных программ.)

Другие виды разбивки данных

При реализации программ необходимо проанализировать каждый показатель результативности с точки зрения того, какие еще варианты разбивки данных могут показать, где достигается желательный результат, а где нет. Приведем примеры особых характеристик, по которым могут группироваться данные:

- владение транспортными средствами — для программ, в которых имеет значение доступность транспорта;
- наличие собственного жилья и вид жилья — для жилищных программ, в которых объем помощи (и правила) зависят от таких критериев, как проживание в собственном или съемном жилье, индивидуальном или многоквартирном доме;
- наличие у бизнес-клиентов опыта ведения экспортных операций — для интерпретации результатов программы поощрения экспорта.

Выбор процедур разбивки для программы

Окончательное решение о том, по каким категориям будут разбиваться данные, необходимо принять до утверждения содержания и процедур сбора данных. Это необходимо для того, чтобы собираемые данные соответствовали выбранным категориям и соответствующие положения попали в план сбора данных. Попытки задним числом исправить этот план или реконструировать данные по материалам имеющихся отчетов обычно очень неэффективны и могут потребовать значительных средств.

Необходимо рассмотреть описанные в этой главе категории и решить, какие из них подойдут для конкретной программы. Разумный подход состоит в том, чтобы выбор осуществляли занятые в программе сотрудники при участии специалистов из других подразделений организации. (При выборе категорий разбивки могут оказаться полезными источники выявления показателей результативности, описанные в главе 6.)

Количество используемых категорий и их определение во многом обусловлены желанием выбрать наиболее сбалансированное решение относительно процедуры сбора данных, ресурсов для сбора данных и необходимой степени точности данных. К процессу принятия решения, наилучшим образом отвечающего потребностям программы, можно привлечь профессиональных статистиков.

Ссылки и примечания

1. Сравнение со стандартом будет рассмотрено в главе 9, а разъяснение и форма представления данных — в главе 10.
2. Вопросы использования географической информации, особенно на уровне местных сообществ, хорошо описаны в отчете Департамента жилья и городского развития США *Mapping Your Community: Using Geographic Information to Strengthen Community Objectives,* HUD-1092-CPD (Washington, D.C., October 1997).
3. Более подробно о факторах риска см.: National Research Council, Assessment of Performance Measures for Public Health, Substance Abuse, and Mental Health, eds. Edward B. Perrin and Jeffrey J. Koschel (National Academy Press: Washington, D.C., 1997).
4. Auditor, State of Hawaii, *Sunset Evaluation Update: Nurses: A Report to the Governor and the Legislature of the State of Hawaii* (Honolulu, October 13, 1994).

Глава 9

Хосе Кансеко и Рикки Андерсон пошли в поход на Аляске. Однажды ночью их разбудил треск и рычание. Навстречу им шел огромный медведь гризли. Рикки побежал прочь. «Идиот! —закричал Хосе. — Ты же не можешь бежать быстрее медведя!» Рикки ответил: «И не надо. Мне надо бежать быстрее ТЕБЯ».

Как сделать информацию о результативности полезной: сопоставление показателей (бенчмаркинг)

Если у нас есть данные о результатах работы, как мы можем определить, отражают они хорошую работу или плохую? Только сравнив результаты работы за интересующий нас период с некоторыми показателями *ожидаемых* результатов. В этой главе мы рассмотрим виды показателей, которые можно использовать для сравнительного анализа полученных результатов.

Основные виды показателей для оценки результатов работы за определенный отчетный период:

1) результаты работы за предшествующий период;
2) результаты работы аналогичных структур или на других территориях;
3) результаты по различным видам работ или группам клиентов;
4) общепринятый стандарт;
5) работа администраций других территорий или организаций частного сектора;
6) различный опыт организации предоставления услуг;
7) целевые установки, определенные перед началом работ.

Разбивка данных по категориям, рассматривавшаяся в главе 8, дает информацию для сравнения по пунктам 2, 3 и 6. Для использования показателей 1, 4, 5 и 7 требуется информация из других источников. Ниже мы подробно рассмотрим показатели каждого вида.

Результаты работы за предшествующий период

Это наиболее значимый и важный вид сравнений. Сравнение текущих и прошлых результатов встречается чаще всего и применимо к любой программе. Оно помогает руководителям программ оценить, насколько улучшается или ухудшается положение дел с предоставлением определенных услуг. Кроме того, оно позволяет оценить эффект от введения новых процедур работы.

Данные о результатах предшествующего периода должны быть в наличии всегда, за исключением показателей вновь начатой деятельности. Сравниваемые отчетные периоды должны иметь равную продолжительность — месяц, квартал, год и т.п.

При внедрении системы мониторинга результативности необходимо ответить на два важных вопроса. Как часто следует собирать данные по каждому показателю? С каким периодом нужно сравнивать результаты данного периода?

Периодичность

Чем своевременнее поступают данные, тем больше их полезность для руководителей и персонала программ. Во многих организациях внутренние отчеты о проделанной работе и произведенном продукте подготавливаются раз в квартал или месяц. Такая же периодичность желательна и для отчетов о показателях результативности. Если исходные данные включены в стандартные административные отчеты, отчеты по показателям можно готовить и чаще при минимальных затратах. Как отмечалось в главе 7, проблема получения своевременной информации очень часто может быть решена за счет небольших дополнительных затрат. Например, если желательно иметь данные опросов раз в квартал, одну четвертую часть годового бюджета можно направить на сбор одной четверти от предполагаемого объема информации за год. Квартальные данные будут менее точными, чем в случае одновременного опроса всех респондентов, однако требуемая степень точности будет достигнута при сведении квартальных наблюдений в единую годовую оценку. Дополнительные затраты составят около 10 процентов. (Необходимо упомянуть два исключения. Первое касается показателей, для которых даже получение ежегодных данных изначально связано с очень высокими затратами. Второе исключение — это показатели, значения которых предположительно не будут сильно меняться в течение 12 месяцев, например некоторые параметры качества воды.)

Сравниваемые периоды

Сравнение конкретного 12-месячного периода с предшествующими 12 месяцами целесообразно практически во всех случаях. Однако следует ли сравнивать данные за квартал с данными за предыдущий квартал или за аналогичный период прошлого года? В программах, предполагающих, что результаты подвержены значительному влиянию сезонных факторов, следует сравнивать данные за аналогичный квартал текущего и прошлого годов. Для отслеживания изменений при введении новых процедур следует сравнивать результаты за несколько периодов после введения этих процедур с результатами за несколько периодов до их введения.

Результаты работы аналогичных структур или на других территориях

Разбивка данных по отдельным организационным структурам или территориям важна для сравнения результатов работы, если практически одна и та же услуга предоставляется одному и тому же типу клиентов. Такие сравнения показывают, где работа поставлена лучше. Они важны не только для целей мони-

торинга, но и для формирования соответствующей мотивации у персонала программы в каждой структуре.

Целесообразно проводить сравнение между:

- офисами;
- обслуживаемыми районами;
- заведениями (библиотеки, парки, местные клубы, больницы, исправительные учреждения, центры дневного пребывания, полигоны для захоронения бытовых отходов);
- регионами.

Для корректности сравнения сравниваемые элементы должны совпадать по целям и видам клиентов. В окне 8-2 (глава 8) приведен пример разбивки данных по действующим подразделением компьютерной службы, в окне 8-3 — пример разбивки данных по отделам в социальной программе помощи семье.

В некоторых случаях может понадобиться сравнить отдельные участки территории, на которой реализуется программа. Например, для многих местных программ, таких как уборка улиц, содержание дорог, парков и зон отдыха, библиотек, полезно сравнивать результаты по отдельным районам. В окнах 8-4 и 8-5 приведены примеры показателей, позволяющих сравнивать результаты по различным территориям.

Результаты по различным видам работ или группам клиентов

После того как получена разбивка показателей по видам работ и клиентам, можно сравнить результаты по различным категориям. Сравнительный анализ покажет, насколько успешно работает программа с точки зрения конкретных показателей и определенных категорий клиентов или видов работ: работа с мужчинами сравнивается с работой с женщинами, работа с молодежью — с работой с пожилыми гражданами, работа с испаноязычным населением — с работой с белым населением, работа со слепыми — с работой с инвалидами-колясочниками, состояние сельских дорог — с состоянием городских дорог и т.д.

В окне 8-3 приведен пример сравнения по структурным подразделениям и степени сложности проблем клиентов отделов социального обслуживания населения. Отдел помощи семье номер 3 показал гораздо более высокие результаты, чем отделы 1 и 2, но, как и во всех других случаях, эти результаты не объясняют, почему отдел 3 стал лучшим. Ответить на этот вопрос поможет анализ данных о сложности работы.

- По сравнению с другими отделами, отдел 2 хорошо работал с клиентами, имевшими серьезные проблемы, и несколько хуже — с клиентами, проблемы которых были незначительными или умеренными. Таким образом, нужно обратить внимание на то, отличаются ли процедуры работы отдела 2 с данными категориями клиентов от процедур, которые используются двумя другими отделами, и выяснить, может ли отдел 2 улучшить свою работу, используя опыт других отделов.
- Отдел 3 показал значительно более высокие результаты работы с клиентами с умеренным уровнем проблем и достаточно высокие результаты работы с другими клиентами. Следует ли распространить практику работы этого отдела на другие отделы?

В некоторых случаях для оценки работы можно использовать стандарты показателей результативности, если такие стандарты уже разработаны органом власти другого уровня или профессиональной ассоциацией[1].

- Федеральное правительство периодически устанавливает стандарты качества питьевой воды и работы водоочистных сооружений. Некоторые стандарты являются обязательными, а некоторые — нет. Администрации отдельных территорий могут использовать эти стандарты для сравнения со своими показателями.
- Департаментом труда США в рамках мониторинга результативности программы, реализуемой на основании Акта о партнерстве по обучению профессии (АПОП), были рассчитаны и распространены годовые национальные стандарты, основанные на последних результатах работы местных программ. Отдельные программы на уровне штата и на местном уровне использовали эти стандарты для оценки собственной деятельности[2].

В окне 9-1 перечислены шесть показателей, использованных в программе АПОП для измерения первичных результатов. При этом рекомендовалось корректировать эти стандарты (с помощью статистических методов), чтобы отразить местные трудности, включая экономические факторы и характеристики участников программы.

ОКНО 9–1

Показатели результативности Акта о партнерстве по обучению профессии и национальные стандарты

	Показатель результативности	Национальный стандарт
Взрослые	Процент занятых*	62
	Недельный заработок*	$204
Получатели социальной помощи	Процент занятых*	51
	Недельный заработок*	$182
Молодежь	Процент занятых на начало программы	45
	Повышение возможностей трудоустройства	33%

* Данные отслеживались через 13 недель после прохождения программы обучения или трудоустройства.

Работа администраций других территорий или организаций частного сектора

Для некоторых показателей результативности данные для сравнения могут быть получены от других администраций или частного сектора. Такие сравнения полезны, если (а) деятельность других администраций или частных фирм в значительной степени совпадает с оцениваемой программой и (б) сопоставимые данные по показателям могут быть получены в нужное время.

Чтобы получить значимые и справедливые оценки, значения результатов для всех подобных сравнений должны быть «нормализованы». То есть значения результатов должны быть привязаны к некоему фактору, учитывающему разницу в масштабах. Чаще всего это численность населения. Результатом нормализации являются такие показатели, как «количество преступлений на душу населения» или «процент миль дорог в хорошем состоянии (количество миль в хорошем состоянии, поделенное на общую протяженность дорог на данной административной территории)».

Помимо всего прочего, такие сравнения показывают реалистичный уровень, который можно принять в качестве целевой установки, и выявляют примеры лучшей практики хорошо работающих организаций, которая может быть адаптирована для улучшения работы оцениваемой программы.

Сопоставимые данные по показателям результативности, имеющиеся у органов власти штатов и на местах, включают:

- статистику автотранспортных происшествий, травм и смертей;
- уровень преступности (местные администрации ежегодно отчитываются по совокупному показателю раскрываемости различных категорий преступлений по различным категориям состава и численности населения);
- количество пожаров и сумма убытков;
- уровень загрязнения атмосферы и воды (для больших городов и округов);
- статистику по здравоохранению;
- стандартизированные результаты тестирования по школьным округам в пределах штата, собираемые округами и образовательными органами штатов.

Частные предприятия, предоставляющие услуги, аналогичные услугам государственных организаций, так что результаты их работы могут служить хорошим показателем для сравнения, — это, например, автобусные предприятия, предприятия по вывозу твердых отходов, мастерские по содержанию и обслуживанию автотранспорта, предприятия общественного питания. Для сравнения могут использоваться данные о частоте перерывов в предоставлении услуг, времени реагирования на заявки и/или удельной стоимости.

В последние годы стала проводиться последовательная работа по сопоставлению показателей результативности государственных органов, особенно на местном уровне. Последнее относится к Великобритании, Германии и Соединенным Штатам. В Австралии начато сравнение результатов работы по штатам. В окне 9-2 приведен пример такого сравнения на основе данных о работе публичных библиотек.

Главная проблема — это проблема своевременного получения информации. Периодические отчеты правительственных органов могут стать доступными для других только через несколько месяцев или даже лет после завершения отчетного периода, в результате они будут мало полезны для руководителей

программ. Руководители правительственных органов и программ могут существенно сократить этот разрыв, договорившись об обмене информацией до ее официального опубликования.

ОКНО 9–2

Годовой оборот библиотек на душу населения, 1996 финансовый год (показатель конечного результата)*

Административная территория	Годовой оборот библиотек на душу населения	Отклонение от среднего уровня** по сравнению с 1995 финансовым годом	Процентное изменение
Цинциннати	14,5	8,6	
Калгари	14,0	8,1	+3,8
Округ принца Вильяма	11,8	5,9	+6,7
Шарлотта	10,1	4,3	
Вирджиния-Бич	7,3	1,4	–6,8
Таксон	6,6	–0,7	–6,0
Сан-Хосе	5,9	0,0	
Сан-Диего	5,3	–0,6	–2,4
Форт-Уорт	5,0	–0,8	
Феникс	4,9	–1,0	–4,5
Остин	4,7	–1,1	+1,7
Риверсайд	4,5	–1,4	–1,1
Арлингтон	4,2	–1,6	+1,3
Окленд	4,1	–1,8	+6,7
Лонг-Бич	4,0	–1,8	–32,5
Даллас	3,9	–1,9	–6,5
Ричмонд	3,9	–2,0	–3,5
Сакраменто	3,4	–2,5	+3,0
Хьюстон	3,3	–2,5	–6,2
Лос-Анджелес	2,7	–3,2	
Сан-Антонио	2,6	–3,2	–13,8
Норфолк	2,3	–3,5	+1,2

* В обороте учитываются все единицы хранения (например, печатные и аудиоматериалы), включая продления взятой на дом литературы. Подушевые данные включают общий оборот центральных библиотек, отделений и «библиотек на колесах». Различия в обороте между административными территориями могут быть вызваны такими факторами, как доступность местных отделений библиотек, общее количество библиотек, часы работы, размер и состав библиотечных фондов, а также демографическими характеристиками обслуживаемого населения.

** Среднее значение — 5,9; медиана — 4,6; стандартное отклонение — 3,5.

Источник: Comparative Performance Measurement: FY 1996 Data report (Washington, D.C.: International City/County Management Association, 1998).

При реализации программ нужно периодически рассматривать возможность введения новой или изменения существующей практики работы. Как отмечалось в главе 8, в процессе мониторинга результативности можно определить, как та или иная практика влияет на получение результатов, включая:

- различные процедуры деятельности;
- различные технологии;
- различные схемы расстановки кадров;
- различные объемы услуг, предоставляемых конкретным клиентам;
- различных поставщиков услуг (например, частных подрядчиков).

В настоящее время при использовании мониторинга результативности для сравнения альтернативных подходов, процессов или процедур применяются два основных способа:

- внедрение новых процедур *повсеместно*, с полной заменой старых процедур;
- внедрение новых процедур *для части работ*, с параллельным продолжением работ по старым процедурам в течение определенного периода.

При повсеместном введении новых процедур результаты работы в период, предшествовавший их внедрению, нужно сравнить с результатами, полученными после их внедрения. В окне 9-3 показан пример установки автоматизированного рабочего места диспетчера. Видно, что новое оборудование привело к сокращению сроков реагирования. Таким образом, при прочих равных обстоятельствах, подобная практика должна быть продолжена и даже распространена на другие компоненты системы, если это позволяет уровень требуемых затрат.

При введении новых процедур для части программы результаты работы по старой процедуре нужно сравнить с результатами работы по новой процедуре за тот же период. Такое сравнение позволяет апробировать альтернативные

ОКНО 9–3

Сравнение результатов до и после введения новой процедуры

	1998 (разбивка по кварталам)				1999 (разбивка по кварталам)				2000 (разбивка по кварталам)				Среднее за 5 кв. до	Среднее за 6 кв. после
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV		
Среднее время реагирования (мин.)	5,2	5,2	5,8	5,3	5,5	5,6	4,8	4,5	4,5	4,4	4,8	н/д	5,5	4,8

Установка автоматизированного рабочего места диспетчера

процедуры и новаторские идеи без полного (и необратимого) перехода на новый порядок работы. В окне 9-4 показаны результаты сравнения компьютерной и ручной обработки данных (организация эксперимента для получения данных, необходимых для такого сравнения, описана в главе 8).

Мы видим, что компьютер значительно ускоряет процесс обработки документов, однако количество ошибок несколько больше. На основании этих результатов может быть проведен анализ ошибок при использовании новой процедуры для выявления и устранения проблем, после чего проводится еще один эксперимент. Если количество ошибок уменьшится, может быть принято решение о полном переходе на компьютерную обработку данных, если же нет — необходимо решить, стоит ли терпеть более высокий уровень ошибок ради ускорения работы или лучше поискать другую автоматизированную систему.

ОКНО 9–4

Сравнение компьютерной и ручной обработки данных о праве на участие в программе*

Процедура	Уровень ошибок (%)	Заявления, на обработку которых затрачено более одного дня (%)
Компьютерная обработка	9	18
Ручная обработка	8	35

* На основании 250 заявлений, обработанных с применением каждой процедуры.

В окне 8-7 сравниваются различные объемы услуг, предоставляемых клиентам программы социальной помощи. Это пример «естественного» эксперимента. Никто специально не пытался проверить, влияет ли на результаты количество бесед с клиентами. Напротив, клиенты обращались в службу с разными по серьезности проблемами, некоторым клиентам назначалось больше встреч в рабочем порядке, без учета сложности их проблемы. Такие естественные эксперименты могут дать полезный материал для сравнения, если при этом ведется запись необходимых данных.

В таблице представлены данные о количестве бесед и сложности проблем клиентов. Из этих данных видно, что большее количество бесед не связано с получением лучших результатов. Однако для твердого заключения данных недостаточно. Прежде чем на их основании предпринимать какие-либо действия, необходимо более тщательно изучить проблему. Следует обратить внимание на такие факторы, как возраст клиентов, владение английским языком и т.п.

В штате Вирджиния был специально проведен эксперимент по сравнению работы государственных органов по обеспечению уплаты алиментов на содержание детей с работой нанимаемых в тех же целях частных агентств. По ре-

зультатам сравнения общей суммы средств, взысканных этими организациями за 1997 финансовый год, лучше выглядели частные агентства. Однако, когда администрация штата разбила данные по источнику, было обнаружено, что государственные органы обслуживали большее число семей, получающих социальное пособие по бедности, чем частные агентства[3]. Еще по одному показателю — количеству принятых предписаний о содержании ребенка — государственные органы также работали лучше, хотя их затраты были больше. Через два года был сделан вывод, что в целом разница между двумя подходами невелика. В результате Генеральная ассамблея одобрила привлечение сторонних подрядчиков, *но не сделала его обязательным.*

Целевые установки, определяемые перед началом работ

Определение целевых установок (или, по крайней мере, предполагаемых значений) по каждому показателю результативности на следующий отчетный период — крайне полезный инструмент управления. В соответствии с Актом о результативности работы государственных органов для федеральных программ в начале года должны утверждаться целевые установки работы на текущий год, о которых в конце года докладывается в отчете президенту и конгрессу по факту и в сравнении с планом.

Для утверждения жестких целевых установок необходим опыт работы с показателями. Если показатель результативности введен недавно, лучше отказаться от жестких цифр до тех пор, пока не будут наработаны фактические данные, позволяющие с уверенностью установить реалистичный показатель. Возможен и альтернативный подход, когда такой показатель устанавливается в начале сбора данных и делается прямое указание на его экспериментальный характер.

Годовые показатели (или прогнозы) могут потребоваться для формирования годового бюджета организации. Они должны быть согласованы со всеми целями и задачами, определенными в стратегическом плане программы, если таковой имеется. При этом полезно устанавливать показатели не только на год, но и на более короткие отчетные периоды, например квартал.

Показатели, «выходящие» за границы текущего года — возможно, на пять и более лет вперед, — могут способствовать долгосрочному видению программы и противодействовать стремлению придавать излишнюю значимость текущим результатам в ущерб будущим достижениям.

При определении долгосрочных целевых установок необходимо увязать сроки получения результатов с программной деятельностью. Некоторые результаты, особенно конечные, не могут быть получены раньше, чем через год или даже несколько лет. В наибольшей степени это относится к региональным и федеральным программам, реализуемым через местные органы социального обслуживания (в этих случаях результаты работы программы за год могут базироваться на расходах и работе предыдущих лет).

Предпочтительно, чтобы целевые установки охватывали все показатели результативности и все категории разбивки (см. главу 8), что особенно важно в отношении категорий сложности работы. В этом случае различные значения показателя сделают его намного более полезным, значимым и справедливым. Кроме того, это не позволит персоналу программы «отбирать» более простые случаи, чтобы отчитаться о высоких показателях работы.

Что надо иметь в виду при выборе целевых установок

Существует множество способов определения целевых установок. Мы подробно рассмотрим этот вопрос в главе 12, а здесь отметим только основные моменты.

- *Целевая установка не обязательно выражена одной цифрой.* Будет вполне разумным установить некий интервал. Например, если показатель результативности выражен в процентах, целевая установка может быть выражена наиболее вероятной цифрой плюс-минус 5 процентов.
- *Необходимо учитывать результаты предшествующего периода.* Это практически всегда важнейший фактор для определения целевых установок.
- *Следует рассмотреть возможность равнения на лучшие результаты.* Если реализацией программы заняты несколько подразделений, предоставляющих одинаковые услуги тем же группам клиентов, можно взять результаты лучшего подразделения в качестве целевой установки для всех остальных. Если вернуться к примеру 8-6, то результаты отдела 2 для сложных и обычных случаев (соответственно 25 и 80 процентов) могут быть взяты в качестве целевых установок на следующий год (по крайней мере, для внутренних отчетов организации). Отчеты, предоставляемые в другие инстанции, могут в качестве целевых установок указывать только сводные результаты. Поскольку сводные показатели так или иначе базируются на предполагаемом распределении работы по степени сложности, необходимо четко определить, какой процент клиентов попадет в каждую из категорий сложности в течение следующего отчетного периода.
- *Если равнение на лучших представляется слишком сложной задачей, можно взять средние показатели по всем подразделениям.* Еще более осторожный подход заключается в использовании худшего показателя, тем самым подчеркивается важность достижения хотя бы минимальных результатов. При этом следует избегать соблазна установить заниженные показатели, чтобы результаты каждого года выглядели хорошо, — рано или поздно это будет выявлено при проверке программы.
- *Следует рассмотреть результаты, достигнутые в прошлом при работе с различными группами клиентов или по различным видам работ.* Например, можно использовать лучший или средний результат по какой-либо одной демографической категории в качестве цели для всех других категорий. Скажем, если были получены положительные результаты для 53 процентов мужчин и 48 процентов женщин, можно утвердить целевую установку в 53 процента по каждой группе и в целом, стимулируя тем самым хорошую работу со всеми клиентами.
- *Следует рассмотреть результаты, полученные в других административно-территориальных образованиях или частными фирмами, занимающимися аналогичной деятельностью и работающими с такими же группами клиентов.* В данном случае сравнение с лучшими результатами означает выбор целевых установок, соответствующих или приближающихся к уровню, достигнутому другими организациями.
- *Целевые установки должны быть достижимыми с точки зрения имеющихся в распоряжении программы объема финансирования и персонала.* Сохранение показателя на том же уровне, несмотря на сокращение финансирования, может на какое-то время обеспечить требуемый результат, однако рано или поздно ограниченность ресурсов приведет к снижению показателей работы.

- *Необходимо следить за новыми явлениями – как внутри программы, так и вовне, – которые могут повлиять на способность программы добиться желаемых результатов.* Например, изменения в законодательстве (касающиеся регулирования или финансирования программы), которые только что произведены или планируются в течение следующего отчетного периода, могут осложнить или облегчить получение желаемого результата.
- *Целевые установки, определяемые на срок менее года, должны учитывать сезонные факторы* – наличие рабочих мест, изменение спроса на услуги и т.п.

Ссылки и примечания

1. Однако надо иметь в виду, что с точки зрения мониторинга результативности стандарты для сравнения должны касаться *результатов.* Большая часть профессиональных стандартов деятельности касается процесса или кадрового состава, с помощью которых нельзя сравнивать результаты.
2. Акт об инвестициях в рабочую силу (Закон 105-220 от 7 августа 1998 года) заменил Акт о партнерстве по обучению профессии, однако в нем сохранены требования об использовании сходных процедур мониторинга результативности.
3. По материалам работы Diane Kittower, «Counting on Competition», *Governing Magazine* 11, No. 8 (May 1998).

Глава 10

Один мальчик смотрел на все с таким оптимизмом, что страшно раздражал своих друзей. В конце концов они заперли его в сарае, полном лошадиного навоза. Через час они вернулись и увидели его весело работающим лопатой: «При таком количестве навоза где-то здесь точно должен быть пони!»

Анализ и представление полученной информации

Использовать результаты мониторинга только для отчетов руководству крайне нерационально. *Информация, полученная в ходе мониторинга результативности, должна способствовать улучшению программ.* После того как данные собраны, их следует изучить и проанализировать, чтобы определить, какие действия, может быть, нужно предпринять. В этой главе мы расскажем о различных способах анализа мониторинговых данных, помогающего улучшить программу. В последнем разделе также рассказано о том, как составить отчет о результатах таким образом, чтобы максимально увеличить вероятность его использования наилучшим образом.

Чем могут быть полезны мониторинговые данные?

Анализ данных хорошо продуманного мониторинга результативности позволяет:

- выяснить, при каких условиях программа работает хорошо или плохо, стимулируя, таким образом, принятие мер по исправлению ситуации;
- сформулировать связанные с предоставлением услуг ключевые вопросы, на основе которых может быть разработана и реализована на практике стратегия улучшения услуг;
- выявить проблемы и, в некоторых случаях, действия, позволяющие в будущем достигнуть лучших результатов;
- оценить, насколько принятые меры привели к улучшению ситуации.

В главах 8 и 9 было рассказано о том, на какие категории можно разбить каждый показатель результативности и какие сравнения провести для интерпретации полученных результатов. Разбивка на категории и сравнения должны находится в центре внимания аналитиков программы.

При этом надо всегда помнить, что практически любые мониторинговые данные имеют множество ограничений. Главное — они редко говорят о причинах, по которым был получен тот или иной результат, особенно если речь идет о конечных результатах. Чтобы определить, в какой степени результаты связаны именно

с программой, требуются иная информация и иные процедуры, такие как углубленная оценка программы. Кроме того, информация о результатах не показывает, что необходимо сделать для улучшения программы, однако хорошо продуманная система мониторинга результативности может дать очень полезные подсказки.

Анализ мониторинговой информации

Процедуры углубленной разовой оценки программ хорошо описаны в литературе, в отличие от процедур анализа данных, получаемых регулярно через небольшие интервалы времени. Во многих организациях изучение результатов мониторинга носит очень поверхностный характер. В данной главе мы уделим основное внимание тому, как должны анализироваться данные, полученные в ходе мониторинга результативности, чтобы на их основе можно было определить, какие изменения следует внести в программу для ее улучшения. При этом акцент будет сделан на основных шагах, доступных всем организациям, а не на сложных и ресурсоемких методах, как, например, обширный статистический анализ и углубленная оценка программ.

Предлагаемые процедуры для проведения систематического анализа включают:

1) анализ изменений во времени;
2) анализ категорий разбивки полученных данных по каждому показателю для определения того, где получены хорошие, удовлетворительные или плохие результаты;
3) сравнение результатов программы с результатами аналогичных программ, выявление примеров лучшей практики;
4) анализ исключений, т.е. значений показателя, выпадающих из установленного интервала значений для данного показателя;
5) получение и анализ поясняющей информации;
6) определение взаимосвязи между основными видами показателей результативности;
7) анализ показателей результативности в областях, за которые программа/организация несет особую ответственность или на которые она может повлиять в наибольшей степени;
8) комплексный анализ нескольких показателей для получения общей картины результатов деятельности;
9) использование мониторинговых данных за прошлые периоды для инициации новых процедур и их последующей оценки.

Анализ изменений во времени

Как только получены мониторинговые данные более чем за один отчетный период, последние данные можно сравнить с данными за предыдущие периоды для определения тенденций и других существенных изменений. Если данные показывают значительное улучшение или ухудшение, следует выяснить, почему это произошло. Приведем примеры вопросов, которые помогают установить причины произошедших изменений.

- Какие внешние факторы могли оказать существенное влияние на результаты?
- Какие особые события за отчетный период могли оказать существенное влияние на результаты?

- Были ли ресурсы программы сокращены (увеличены) настолько, чтобы повлиять на результаты?
- Изменялись ли законодательные требования к программе, повлиявшие на ее способность получить результат?
- Вносились ли в процедуры (подходы) самим персоналом программы изменения, которые могли повлиять на результаты?

Сравнение данных за разные периоды помогает выявить закономерности в ухудшении результатов. Наличие таких закономерностей требует внесения изменений в программу. Например, если в течение нескольких лет отмечено увеличение количества пожаров и связанных с ними смертей и потерь имущества, соответствующий орган должен установить причины и определить, какие существуют возможности по их устранению, например увеличение количества инспекционных проверок или ужесточение правил противопожарной безопасности.

Следует помнить, что иногда значение показателя результативности может существенно измениться из-за единичных событий, которые искажают данные за соответствующий отчетный период (например, статистику пожаров, если за отчетный период произошел только один или два крупных пожара). В этом случае выявить стабильные тенденции поможет расчет средних значений за несколько лет. Например, возьмем следующую статистику пожаров за шесть лет: 2,6; 9,7; 3,6; 1,5; 18,7 и 3,9 крупных пожаров за год соответственно. Если рассчитать серию показателей за три года, получим 5,3; 4,9; 7,9 и 8,0. Такой метод сглаживает эффект от выпадающих значений.

При сравнении данных за отчетные периоды, составляющие менее года, следует учитывать сезонные факторы, которые могут повлиять на состояние дорог, количество преступлений, уровень безработицы, и т.п. Как указывалось в главе 9, в этих случаях следует сравнивать данные за сезон с данными за тот же сезон прошлых лет.

Результаты от внесения изменений в программу можно оценить путем сравнения значений показателей результативности до и после введения новых процедур или подходов.

> *Пример.* Законодательный орган штата ввел более жесткие правила выдачи водительских прав, надеясь тем самым снизить количество аварий и увечий. Расчет тенденций в динамике происшествий до и после введения новых правил покажет, произошло ли существенное улучшение. Если нет, то властям штата необходимо будет предпринять какие-то другие меры.

В окне 10-1 (вариант окна 9-3) показано, что среднее время прохождения заявления на получение кредита после автоматизации процесса снизилось с 52,4 до 46,8 дня. Необходимо решить, стоит ли это улучшение затраченных средств. Желательно также провести анализ для оценки вероятности того, что это улучшение произошло случайно.

Необходимо учитывать, что сравнение показателей «до» и «после» показывает успешность или безуспешность попыток улучшить ситуацию, однако это очень слабое доказательство и на него нельзя полностью полагаться при принятии решения. Практически всегда имеется ряд других факторов, которые могли вызвать оцениваемое изменение, и их следует принять во внимание, прежде чем делать следующий шаг. В случае с изменением законодательства о выдаче водительских прав для снижения количества дорожных происшествий другой причиной понижающей тенденции может быть активизация борьбы с нарушителями скорости движения или использование более высоких стандартов безопасности при производстве автомобилей.

ОКНО 10–1

Сравнение результатов до и после введения новой процедуры

	1998 (кв.)				1999 (кв.)				2000 (кв.)				Среднее значение до установки	Среднее значение после установки
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV		
Среднее время реагирования (дни)	53	51	56	49	53	53	49	47	43	45	44	н/д	52,4	46,8

Установка автоматизированного оборудования

Анализ категорий разбивки показателей

Проанализируйте категории разбивки по каждому показателю, чтобы определить, где получены хорошие, где удовлетворительные, а где плохие результаты. Сравните результаты с точки зрения различных характеристик клиентов, различных административных структур, сложности работы, вида и объема услуг. Определите, по каким категориям результаты выглядят особенно хорошо или особенно плохо.

Определив подгруппы, в которых получены особенно плохие результаты, следует выяснить причины этого и принять меры к исправлению ситуации. (Более подробно мы поговорим об этом в разделе, посвященном анализу исключений.)

Следует также объяснить, почему в тех или иных подгруппах получены особенно хорошие результаты, и посмотреть, нельзя ли перенести данный успешный опыт на другие группы. Например, если особенно хорошие результаты получены при работе с более молодыми клиентами, нужно решить, не следует ли внести в программу какие-либо изменения, возможно разработать меры по улучшению обслуживания пожилых клиентов, или подумать, приспособлена ли программа в принципе для помощи пожилым людям.

Сравнение показателей по административным структурам покажет, какие структуры «отличились» особенно плохими результатами. На это следует отреагировать, например провести дополнительное обучение или оказать техническую помощь, а лиц или организации, которые показали особенно хорошие результаты или высокую эффективность работы, наоборот, поощрить.

Для того чтобы результаты сравнения лучше и более справедливо отражали работу различных структур, необходимо разбить общие показатели на показатели по соответствующим характеристикам, например демографическим характеристикам клиентов и уровню сложности работы. Пример такой разбивки для социальных служб помощи малоимущим семьям приводился в окне 8-3. Было показано, что результаты работы разных отделов со случаями разной

степени сложности существенно отличались друг от друга. В сносках к таблице были описаны меры, которые могут быть приняты в свете этих результатов.

При анализе полезно воспользоваться статистическими методами для оценки[1]:

- вероятности того, что наблюдаемые различия носят случайный характер;
- влияния на результаты отдельных характеристик предоставляемых услуг.

Выяснение того, случайными или закономерными являются наблюдаемые различия между результатами для различных административных структур или категорий клиентов, весьма важно. Например, если анализ показывает, что различия могут быть случайными более чем в 10 случаев из 100, к интерпретации таких различий надо подходить с осторожностью.

Вероятность того, что наблюдаемое различие не случайно, повышается с увеличением количества наблюдений. Например, если количество наблюдений в каждой сравниваемой группе исчисляется сотнями, вероятность выявления реальных различий очень велика. По мере уменьшения количества наблюдений уменьшается и вероятность того, что наблюдаемое различие является реальным.

В окне 8-3 не указано число клиентов, соответствующее каждой ячейке таблицы. Если это достаточно крупная программа и число клиентов каждой категории не менее сотни человек, наблюдаемые различия между отделами, вероятно, отражают реальную ситуацию. Если же число клиентов каждой категории невелико, существует достаточно высокая вероятность того, что различие между 35-процентным улучшением положения клиентов с незначительными проблемами (отдел 2) и 52 и 56 процентами (два других отдела) носит случайный характер.

С помощью статистических тестов можно также оценить вероятность случайных (а не реальных) различий при сравнении *различных подходов к предоставлению услуг*. Например, если в программе используется два различных метода предоставления услуг (привлечение подрядчиков для предоставления части услуг наряду с предоставлением остальных услуг собственными силами), можно провести статистическое сравнение полученных результатов для определения вероятности того, что различие носит случайный характер.

Статистический анализ также помогает выявить степень зависимости наблюдаемого результата от потенциальных причин его возникновения. Например, если в рамках программы большому количеству клиентов предоставляются разнообразные услуги с разной интенсивностью, анализ может показать, в какой степени результаты связаны с видом и объемом услуг. Если клиенты имеют различные характеристики, статистический анализ помогает определить, насколько различия в результатах связаны с различием в характеристиках клиентов. (Как и в случае с данными о результатах, *последствия* такой взаимосвязи с точки зрения улучшения программы определяются на основе суждений.)

Иногда это понимают даже средства массовой информации. В заметке, посвященной результатам тестирования учащихся школ в штате Мэриленд, опубликованной в газете «Вашингтон пост» в мае 1999 года, было отмечено: «С помощью статистического метода, который называется множественный регрессионный анализ, «Пост» провела оценку того, насколько выставленные баллы в рамках Программы оценки успеваемости в Мэриленде за 1997 1998 годы согласуются с доходами учащихся и другими факторами вне контроля преподавателей. Результаты этого исследования были использованы для оценки того,

насколько фактический балл в каждой школе выше или ниже «прогнозного» балла. Школы, в которых фактический балл намного превышает «прогнозный», скорее всего учат детей хорошо, даже если номинальный фактический балл указывает лишь на средний уровень»[2].

В этом примере результаты тестирования учащихся в разных школах (разбивка данных) вместе с поясняющими характеристиками (такими как косвенный показатель уровня доходов «процент учащихся, имеющих право на получение бесплатного или льготного обеда») были использованы для получения более справедливой и подробной информации о работе школ. Такой анализ можно и должно проводить на уровне как штатов, так и отдельных школьных округов. Аналогичный анализ могут проводить многие государственные и частные организации.

Сравнение результатов программы с результатами аналогичных программ, выявление примеров лучшей практики

Как было показано в главе 9, при наличии сопоставимых данных о показателях результативности других программ, организаций, административных единиц или частных организаций следует проанализировать и эти данные. Если где-то результаты намного лучше, специалисты программы должны выяснить почему. После этого от них следует потребовать объяснения причин низких результатов или утвержденных целевых установок. Выявление практики, доказавшей свою успешность, и сообщение об этом может стать ценным побочным продуктом мониторинга результативности.

Анализ исключений

В соответствии с данным подходом устанавливаются интервалы (или «контрольные пределы»), в которых, как ожидается, будут находиться значения показателей, после чего основное внимание уделяется значениям, выходящим за эти рамки. Это адаптация методов статистического контроля качества, часто используемого в промышленном производстве.

Анализ исключений имеет то преимущество, что он позволяет сконцентрировать внимание на относительно небольшом количестве показателей за каждый отчетный период, вместо того чтобы рассматривать данные по всем показателям вместе и каждому в отдельности. В промышленном производстве статистические процедуры применяются для установления целевых интервалов. Напротив, для большинства услуг государственных и частных организаций эти интервалы устанавливаются исходя из мнения персонала о том, какие значения конкретного показателя можно смело игнорировать.

Выбранные целевые интервалы могут быть встроены в компьютерную программу, которая используется для составления отчетов, чтобы она автоматически выделяла значения показателей, выпадающие из этих интервалов.

Один из вариантов данного подхода применялся в Департаменте по охране окружающей среды штата Флорида. Значения каждого показателя результативности были разбиты на три категории: в первую попали полностью удовлетворяющие программу результаты, во вторую — результаты, требующие более пристального внимания, а в третью — более серьезного контроля (подробнее этот пример будет описан в главе 11).

Получение и анализ пояснительной информации

Система мониторинга результативности, независимо от того, создается ли она на уровне государственных структур или частного сектора, должна в обязательном порядке требовать включения пояснительной информации, помимо данных о результативности и эффективности работы. Это особенно важно в случаях, когда последние данные, полученные в ходе мониторинга результативности, говорят о значительном ухудшении или улучшении показателей.

Акт о результативности работы государственных органов (статья 1116(d) (3)) требует от организаций объяснения, почему не были достигнуты поставленные цели. В Новой Зеландии от руководителей программ требуют представлять в ежеквартальных отчетах материалы о том, почему программа не достигла желаемых результатов и что в связи с этим предполагается сделать[3]. Однако в большинстве существующих сегодня систем мониторинга результативности пояснительной информации не придается должного значения.

Пояснительная информация может быть представлена в различной форме. С одной стороны, это могут быть мнения персонала программы о том, почему получены именно такие результаты. Эти мнения могут представлять собой всего лишь рассуждения или оправдания, однако следует поощрять персонал к предоставлению содержательной информации.

С другой стороны, можно заказать проведение углубленной оценки программы, которая даст статистически обоснованную информацию о причинах получения тех или иных поддающихся количественному измерению результатов. Правда, такие специальные исследования требуют больших затрат средств и времени, и поэтому за один отчетный период их можно провести только по очень небольшой части программ организации[4].

Между этими двумя «крайностями» находится пласт самой разнообразной информации как количественного, так и качественного характера, объясняющей причины возникновения проблем, например:

- изменение (сокращение) штатного расписания и/или объемов финансирования;
- законодательные или нормативные требования, которые были изменены или признаны неправильными;
- плохая реализация (например, отсутствие соответствующего обучения, опыта работы или мотивации персонала);
- внешние факторы, которые программа не может контролировать или может контролировать в незначительной степени, например повышение сложности работы, значительные изменения в международной, национальной или местной экономике, необычные погодные условия (к примеру, необычно сильные дожди увеличивают сток воды в реки и водоемы, что может привести к их повышенному загрязнению), международное давление или конкуренция, создание или вывод предприятий (что влияет на такие результаты, как уровень занятости и доходы населения) и/или изменение состава населения;
- проблемы, связанные с используемыми в программе процедурами и подходами.

Еще один источник пояснительной информации — это ответы на открытые вопросы, задаваемые в рамках опросов клиентов. Как отмечалось в главе 7, при проведении опросов в рамках мониторинга результативности необходи-

мо включать в анкету вопросы, позволяющие клиентам объяснить причины тех или иных (особенно низких) оценок и высказать предложения по улучшению программы. Систематизация ответов поможет выявить причины, которые привели к тому, что результаты оказались ниже желаемых, и подсказать возможные пути улучшения работы.

Может случиться, что на открытые вопросы анкеты ответит только небольшая (25 и менее процентов) часть респондентов, а некоторые ответы окажутся непонятными или бесполезными. Тем не менее все они могут быть важным источником пояснительной информации и идей для улучшения программы.

Объяснение причин более низких результатов можно найти в ответах, например, на следующие вопросы:

- правильно ли выбраны процедуры?
- применяются ли они так, как это было запланировано?
- хорошо ли организована реализация программы?

Если мониторинг выявит серьезные проблемы, может потребоваться специальное расследование для выявления причин и конкретных путей исправления ситуации.

Определение взаимосвязи между основными видами показателей результативности

Объем ресурсов (например, денежные средства и штаты) должен соответствовать объему получаемого продукта, который в свою очередь должен соответствовать объему промежуточных и конечных результатов.

В случаях, когда не удалось получить требуемый продукт, можно ожидать, что и вытекающие из него результаты также не будут соответствовать ожидаемым[5]. Аналогично, если не удалось получить желаемые промежуточные результаты, то «пострадают» и конечные результаты. Эта взаимосвязь действует не всегда, однако в некоторых случаях она позволяет понять, почему результаты оказались не такими, как ожидалось. Например, будет разумным объяснить снижение количества и доли успешных случаев произошедшим в течение года сокращением персонала программы, в результате чего было обслужено меньше клиентов (т.е. произведено меньше продукта). Этот вопрос будет подобно рассмотрен в главе 12, которая посвящена использованию результатов мониторинга в бюджетном процессе.

Анализ показателей результативности в областях, за которые программа/организация несет особую ответственность или на которые она может повлиять в наибольшей степени

Эту процедуру лучше объяснить на конкретных примерах. Программа охраны материнства и детства может быть направлена на помощь всем детям, проживающим на данной административной территории, однако ограниченные ресурсы программы не позволят ей оказать существенное влияние на результаты по всей территории. Программы данного вида должны концентрироваться на результатах, связанных с клиентами программы, например на проценте новорожденных с низким весом у *женщин, которым программа оказывала помощь*. Разумно ожидать, что программа сможет помочь этим женщинам.

Государственные структуры, в задачи которых входит обслуживание всего населения территории, несут ответственность за все нуждающееся в их услугах население, даже если для удовлетворения всех нужд недостаточно ресурсов. В этом случае необходимо отслеживать результаты по обслуженным клиентам (на которые программа может оказать существенное влияние) и показатель рождения детей с низким весом по всей территории (на который она влияет значительно меньше). По крайней мере, это может служить доказательством недостаточности ресурсов для решения проблемы и, соответственно, аргументом для лиц, принимающих решения.

Как было показано в главе 8, классификация показателей должна, насколько это возможно, выявлять проблемы, на решение которых программа может оказать влияние. Например, органы безопасности дорожного движения ведут учет причин автотранспортных происшествий. Система показателей мониторинга должна включать как показатель общего количества происшествий, так и разбивку по категориям причин, что позволит сконцентрировать внимание на причинах, которые можно устранить (скажем, аварии, вызванные механическими поломками автомобиля или погодными условиями, плохо поддаются контролю со стороны государственных органов в отличие от аварий, случающихся на проблемных перекрестках).

Аналогичным образом, при проведении опросов клиентов категории возможных ответов должны быть сформулированы так, чтобы можно было отличить причины негативных ответов, на которые программа может повлиять, от тех, на которые она повлиять не в состоянии. Сведение ответов в таблицу поможет понять, в чем причина плохих результатов и что может улучшить эти результаты в будущем.

В рамках опросов, проводимых для получения информации об уровне пользования населения услугами (например, городским транспортом, библиотеками, парками и пр.), респондентам может быть предложен на выбор список причин, по которым они рассматриваемой услугой не пользовались:

а) не знал(а) о наличии услуги;
б) неудобное время;
в) неудобное место;
г) слышал(а) плохие отзывы об этой услуге;
д) имею негативный опыт обращения за услугой;
е) не нуждаюсь в услуге;
ж) не имею свободного времени.

Ответы с «а» по «д» касаются того, что программа может исправить. Например, если значительная доля респондентов отметит неудобное время, можно подумать о целесообразности изменения часов работы. (Отметим, что в ответах может и не указываться, какое время является оптимальным. Для получения такой информации следует специально задать вопросы о наиболее удобных для клиентов часах работы.) Последние две категории — «не нуждаюсь в услуге» и «не имею свободного времени» — относятся к причинам, на которые программа влияет мало или не влияет совсем. Вероятно, по этим категориям не будут предприниматься никакие действия, если только они не станут самым распространенным вариантом ответа, в случае чего, вероятно, стоит подумать о пересмотре клиентской базы программы.

Еще один пример: Ассоциации медсестер Америки были предложены показатели, связанные с работой *медсестер* и выделенные из показателей работы *больниц*. Показатели качества обслуживания включают[6]:

- процент пациентов группы интенсивной терапии, у которых началось воспаление органов мочевыводящей системы (по классификации Федерального центра контроля над заболеваемостью) в течение 72 часов после поступления в больницу (из числа тех, у кого при поступлении воспаления не наблюдалось);
- процент пациентов, получивших травму при падении во время пребывания в больнице;
- процент пациентов, у которых наблюдались пролежни второй степени и выше в течение 72 и более часов после поступления в больницу;
- мнение пациентов:
  - о полученном уходе;
  - о применении болеутоляющих средств;
  - о работе медсестер по разъяснению пациенту его состояния и необходимого ухода.

Важной чертой приведенного набора показателей является точность формулировки каждого из них.

Заметим, что сама реализующая программу организация может оказаться не в состоянии предпринять прямые действия, однако она может выступить с законодательными предложениями или планом мероприятий, направленных на устранение выявленных проблем, для других организаций. Например, несмотря на то, что местные правительства не в состоянии контролировать возникновение механических дефектов автотранспорта, федеральное правительство и в некоторой степени правительства штатов могут принять соответствующие меры, если будут отмечены видимые тенденции возникновения таких случаев. Необходимо понимать, что существует совместная ответственность за показатели, в частности за показатели результативности, причем эта ответственность может распределяться между другими организациями, уровнями государственной власти и/или секторами экономики.

Здесь важно отметить, что надлежащим образом разработанные инструменты сбора данных и анализ данных позволяют получить важную информацию о существующих проблемах и действиях, которые могут быть предприняты для их решения.

Рекомендуется разбивать все показатели на категории с точки зрения степени влияния программы на результаты и включать эту информацию в отчеты о результатах работы. Степень влияния может быть выражена тремя категориями, например «влияние незначительное или отсутствует», «умеренное или некоторое влияние», «существенное влияние». При использовании этих категорий надо дать им как можно более точное определение и проиллюстрировать примерами. Такая классификация помогает пользователям информации понять, насколько реализуемая организацией программа может повлиять на результат. (Показатели результативности включаются в используемый в программе набор показателей, только если они могут оказать какое-то, даже незначительное, влияние на результаты.)

В целом, реализующие программу организации имеют гораздо меньшее влияние на конечные результаты, чем на результаты промежуточные. Более того, в большинстве случаев невозможно полностью контролировать даже промежуточные результаты. Однако это не означает отсутствия ответственности.

Комплексный анализ нескольких показателей для получения общей картины результатов деятельности

Для большинства программ потребуется отслеживать несколько показателей результативности. Несмотря на большое искушение рассматривать эти показатели по отдельности, нужно не забывать и о комплексном подходе, включая разбивку на категории, — без этого невозможно понять достигнутые ранее результаты и наметить направления улучшения программы.

Например, руководитель программы по обеспечению безопасности движения может обнаружить, что значение показателя состояния дорожных указателей, полученное на основе оценок обученных наблюдателей, вполне удовлетворительно. Однако значения другого показателя показывают, что многие граждане испытывают затруднения в связи с дорожными указателями. Третий показатель говорит об увеличении количества автотранспортных происшествий. Четвертый отмечает значительную долю заявок на ремонт дорожных указателей. Для определения мер, которые, возможно, потребуется принять, следует учитывать все эти (и другие) обстоятельства.

Программа может улучшить работу по одним показателям и ухудшить по другим. Классический пример — улучшение состояния дорожного покрытия и снижение времени реагирования на просьбы о помощи наряду с увеличением доли клиентов, жалующихся на неудобства и задержки в обслуживании. Персонал программы должен постараться установить причины таких явных противоречий. Возможно, будут обнаружены дефекты в принятой системе измерения степени удовлетворенности клиентов или технического состояния дорог. Изучение показателей в разбивке по категориям может показать, например, что основное внимание уделялось состоянию главных, а не местных дорог или же игнорировались какие-то территории, на которых и выявлен высокий уровень недовольства клиентов. Анализ причин неудовлетворенности услугами, указанных респондентами в ходе опросов, также может выявить проблемы, которым не было уделено должного внимания в ходе реализации или мониторинга программы.

Иногда программы преследуют прямо противоположные цели. В таких случаях, чтобы найти разумный баланс, результаты, связанные с множественными целями, должны тщательно анализироваться. Например, снижение количества учащихся, бросающих школу, может привести к снижению средних оценок, поскольку тесты будет проходить большее число учащихся с проблемами в обучении. Улучшение качества воды может быть связано со снижением экономических показателей деятельности сельскохозяйственных предприятий. Для оценки общего эффекта от реализации программы необходимо проанализировать все подобные результаты.

Использование мониторинговых данных за прошлые периоды для инициации новых процедур и их последующей оценки

Даже если результаты мониторинга указывают на наличие проблем, пути их решения не всегда ясны. В некоторых случаях можно провести эксперимент для проверки новых подходов к предоставлению услуг и проанализировать результаты мониторинга, прежде чем будет сделан окончательный выбор. Как было показано в главе 9, программы, наладившие постоянный мониторинг ре-

зультативности, могут воспользоваться получаемыми данными для оценки новых или модифицированных процедур/подходов.

В окне 9-4 сравнивалась компьютерная и ручная обработка данных для установления права на участие в программе, когда новая процедура была введена для части поступающих клиентов. Затем в течение определенного времени результаты отслеживались отдельно по каждой процедуре, после чего сравнивались. Более простой, но менее эффективный способ сравнения новой и старой процедур — сопоставление старых результатов с результатами, полученными после перехода на новую процедуру (см. окно 10-1 и связанное с ним обсуждение преимуществ измерения результатов до и после перехода на новую процедуру).

Эти процедуры аналогичны стандартным процедурам оценки множества программ. В окне 10-1 приведен простой пример оценки программы «до» и «после», в окне 8-3 — пример основного подхода к групповому сравнению, в окне 9-4 — пример эксперимента на основе случайной выборки. В основу оценки результатов программы по группам клиентов (например, мужчины и женщины) может быть положено сравнение показателей по демографическим категориям клиентов, описанное в главах 8 и 9. Во всех указанных вариантах полномасштабная оценка программ будет проведена на основе данных показателей результативности, а также — дополнительно — более глубокого статистического анализа и расследования причин получения тех или иных результатов.

Специфика анализа программ, требующих обобщения данных из разных источников

Государственные органы (особенно на федеральном уровне и на уровне штатов) могут получать данные по показателям результативности от других организаций, например с другого уровня власти. Такая необходимость может возникнуть и у негосударственной некоммерческой организации: например, местному отделению «Юнайтед Вэй» могут потребоваться сводные данные по какому-либо показателю от поддерживаемых им организаций.

Можно ли объединить эти данные, и если можно, то как? Проблема заключается в том, что предоставляющие сведения организации скорее всего используют различные процедуры сбора данных. Сводные данные по какому-либо показателю результативности обычно бывают более или менее точны, однако придется смириться с некоторыми различиями в процедурах их сбора. Процесс может быть разбит на несколько этапов.

1. Получение данных из децентрализованных источников.
2. Анализ процедур сбора данных и конкретных определений для подтверждения принципиальной сопоставимости данных из всех источников. Например, если каждый штат имеет собственный стандартный тест на проверку знаний математики учащихся восьмого класса, могут быть представлены данные за конкретный год о числе и доле учащихся, чьи оценки попадают в определенный перцентиль.
3. Обобщение данных, которое может быть проведено несколькими способами, включая:
   - расчет процента *учащихся*, получивших оценку, равную или выше балла X, на основании данных о числе протестированных учащихся в каждом штате;

- определение количества *штатов*, в которых не менее X процентов учащихся получили оценку, равную или выше балла Y.
- Составление отчета. При включении в отчет полученных данных следует четко указать на ограничения при использовании процедур (в данном примере отсутствует информация о том, насколько различались материалы тестов и критерии, по которым учащиеся не допускались до тестирования).

Отметим, что многие аналитики и другие пользователи информации негативно относятся к данному процессу, но, на наш взгляд, гораздо хуже вовсе не проводить никакого обобщения данных.

Рекомендации по использованию результатов анализа программ

На основе материалов, полученных с помощью описанных выше процедур, можно предпринять одно или несколько из перечисленных ниже действий:

- выработать конкретные меры по исправлению ситуации (с указанием, что после получения отчетных данных о результатах нужно провести их оценку, чтобы установить, насколько принимаемые меры способствуют решению проблемы);
- провести углубленную оценку для выявления причин и необходимых действий по исправлению ситуации;
- проанализировать отдельные аспекты программы, отмеченные в пояснительной информации как возможные источники проблем;
- провести эксперимент для апробирования новой процедуры и ее сравнения с действующей;
- использовать выжидательную стратегию в надежде, что неудовлетворительные результаты являются «выбросом», т.е. вызваны временными проблемами, и в будущем ситуация выправится сама собой.

Составление отчетов о мониторинге результативности

Форма отчета может иметь ничуть не меньшее значение, чем материалы для него. В отчетах о результатах работы для руководителей, официальных лиц (и населения) должны быть кратко и выборочно представлены полученные в рамках программы сравнительные данные (возможные варианты таких сравнений рассмотрены в главе 9). Как было показано в главе 6, для внутреннего пользования полезно отслеживать результаты по достаточно большому числу показателей результативности, однако для внешних отчетов их количество должны быть сокращено. Представители высшего руководства департамента, бюджетного отдела и соответствующего законодательного органа, вероятно, захотят иметь относительно короткий список показателей.

Ниже приведены примеры таблиц (на основе гипотетических данных), которые могут использоваться для внутренних и внешних отчетов. Это всего лишь несколько форм, которые могут разрабатываться с учетом специфических потребностей конкретной программы (важное значение имеет также тех-

ника составления устных отчетов, однако этот вопрос выходит за рамки данной книги).

Форма 1 (окно 10-2) сопоставляет фактические и планируемые результаты за предшествующий и текущий периоды. Данные приведены по каждому показателю результативности. Эта форма отчета может стать основной для большинства программ.

Форма 2 (окно 10-3) аналогична форме 1, но показывает данные как за отчетный период, так и за весь год. Данная форма полезна для систем мониторинга результативности, в которых информация представляется чаще, чем раз в год (что обычно крайне желательно).

Форма 3 (окно 10-4) показывает последние результаты в территориальном разрезе. Ее полезно использовать для сравнения результатов по любым установленным категориям разбивки показателей. Например, может потребоваться сравнение по отдельным организационным структурам, проектам или характеристикам клиентов. Для этого в колонках таблицы 10-4 нужно проставить названия соответствующих категорий (см. окно 8-3, где показывается разбивка по отделам помощи семье).

ОКНО 10–2

Форма отчета 1. Планируемые и фактические результаты

Показатель результативности	Предшествующий период			Текущий период		
	Цель	Факт	Расхождение	Цель	Факт	Расхождение
Процент детей, возвращенных в семью в течение 12 месяцев	35	25	–10	35	30	–5
Процент детей, размещавшихся в семьях более 2 раз в течение 12 месяцев	20	20	0	15	12	–3
Процент детей, уровень адаптации которых за последние 12 месяцев повысился	50	30	–20	50	35	–15
Процент клиентов, заявивших об удовлетворенности условиями своей жизни	80	70	–10	80	85	+5

Примечание. В данной форме сопоставляются фактические результаты и целевые установки за предшествующий и текущий периоды. Знак «плюс» (+) означает улучшение, «минус» (–) — ухудшение.

ОКНО 10–3

Форма отчета 2. Планируемые и фактические результаты

Показатель результативности	Текущий период		Год		Цель на год (%)
	Цель (%)	Факт (%)	Цель (%)	Факт (%)	
Процент родителей, указавших, что они знали о деятельности местного ресурсного центра для родителей	75	70	70	65	70
Процент родителей, указавших, что с помощью ресурсных центров для родителей они стали играть более активную роль в развитии и обучении своих детей	50	65	50	60	50

Примечание. В данной форме представлены результаты за год в целом, а не за отдельные прошлые периоды. Она применяется в случаях, когда в рамках системы мониторинга результативности данные представляются чаще, чем раз в год.

ОКНО 10–4

Форма отчета 3. Представление результатов в территориальном разрезе

Показатель результативности	Территория				США
	Восточные штаты	Центральные штаты	Горные штаты	Тихоокеанские штаты	
Процент учащихся уровня K-12, участвующих в программе «Звездные школы»	30 %	15 %	20 %	35 %	29 %
Количество учащихся, записавшихся на кредитные курсы «Звездной школы», подготовительные курсы в колледж или программы повышенной сложности, которые были им недоступны ранее	1 500 000	600 000	850 000	1 950 000	4 900 000
Процент учащихся, отметивших повышение интереса к занятиям в школе в результате дистантного обучения	65 %	90 %	85 %	75 %	77 %

Примечание. Данная форма позволяет сравнить результаты по любым установленным категориям разбивки показателей, например по отдельным организационным структурам, проектам, школам, школьным районам или отдельным характеристикам учащихся.

ОКНО 10–5

Форма отчета 4. Распределение результатов по структурным подразделениям и сложности работы

Уровень сложности	Заявления, рассмотренные в течение X дней (%)			
	I	II	III	Всего
Высокий	35	30	54	39
Низкий	52	35	56	47
Умеренный	58	69	61	63
Всего	**48**	**44**	**57**	**60**

Примечание. В данной форме представлены данные по одному показателю с разбивкой по одной характеристике клиента (демографические характеристики или сложность случая) и по структурным подразделениям. Она показывает, как работают отдельные подразделения по сравнению с другими. Представление данных с учетом основных параметров, таких как сложность работы, делает их сравнение более справедливым и информативным.

Форма 4 (окно 10-5) показывает результаты по одному показателю для различных структурных подразделений и категорий сложности работы (дел клиентов). Это модификация формы, представленной ранее в окне 8-3. Скорее всего она будет полезной для внутреннего пользования, поскольку из нее видно, как работает каждое конкретное подразделение по сравнению с остальными. Классификация результатов по степени сложности работы делает их сравнение намного более справедливым и информативным.

Форма 5 (окно 10-6) на одной странице показывает результаты опроса клиентов по одному показателю с разбивкой по нескольким демографическим характеристикам или параметрам программы. Это форма внутренней отчетности, позволяющая увидеть, какие категории клиентов достигли необычайно хороших или необычайно плохих результатов по отдельно взятому показателю. Она может применяться для любого показателя, если есть данные по различным характеристикам клиентов или параметрам программы.

Сведение всех результатов на одну страницу облегчает выявление необычных данных. Например, данные показывают, что значительно меньше пользовались городским транспортом домохозяйства с доходом менее 30 тысяч долларов, более молодые люди и представители небелых рас, – значит, этим группам населения нужно уделить больше внимания. Данные, полученные в будущем, покажут, насколько принятые меры позволили улучшить результаты для этих групп.

Рассмотренные выше формы отчета основаны на таблицах. Однако есть и другие наглядные формы представления информации, которые гораздо более эффективны, особенно для внешних отчетов. Одна картинка часто может сказать больше, чем тысяча слов (или цифр)![7]

Возможны следующие варианты:

- *Графики.* Эта форма представления отдельных показателей особенно хороша для демонстрации тенденций – изменения показателей во времени, с

ОКНО 10–6

Форма отчета 5. Разбивка результатов опроса клиентов по демографическим характеристикам или параметрам программы

Респонденты	Частота пользования городскими автобусами за последние 12 месяцев (% опрошенных домохозяйств)				
	Совсем не пользовались (N=50)	Пользовались редко (N=83)	Пользовались иногда (N=429)	Пользовались часто (N=63)	Всего респондентов (N=625)
Пол и расовая принадлежность					
Белый мужчина	7	11	71	10	265
Белая женщина	8	13	68	11	284
Небелый мужчина	11	30	53	6	36
Небелая женщина	10	17	65	8	40
Возраст					
18–34	13	16	58	13	272
35–49	6	11	75	8	125
50–64	3	11	80	5	105
65 и более	6	11	74	9	123
Доход семьи					
Менее $20 000	12	22	55	11	150
$20 000–29 999	15	19	55	11	117
$30 000–39 999	4	16	70	10	100
$40 000–49 999	7	5	78	10	69
$50 000–74 999	2	9	78	11	104
$75 000 и более	3	2	88	7	85
Регион					
Центр	12	17	60	11	150
Северо-Восток	13	16	59	11	174
Северо-Запад	6	12	74	8	76
Юго-Восток	3	9	77	11	113
Юго-Запад	5	9	71	15	112
Всего	**8**	**13**	**69**	**10**	**100**

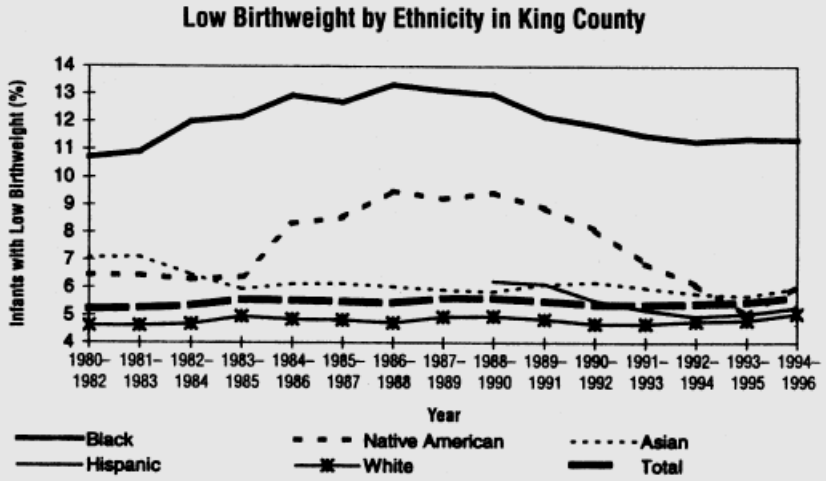
Примечание. Данная форма позволяет увидеть, какие категории клиентов достигли необычайно хороших или необычайно плохих результатов по отдельно взятому показателю.

интервалом, например, в квартал или год. Пример графика приведен в окне 10-7. Как видим, для сравнения данных по категориям показателей или территориям можно использовать несколько линий, однако слишком перегружать график не стоит.

- *Диаграммы.* Это прекрасный способ сравнения результатов. В окне 10-8 показатели процента бросивших школу учащихся одного округа за несколько лет сравниваются с соответствующими показателями штата.

ОКНО 10–7

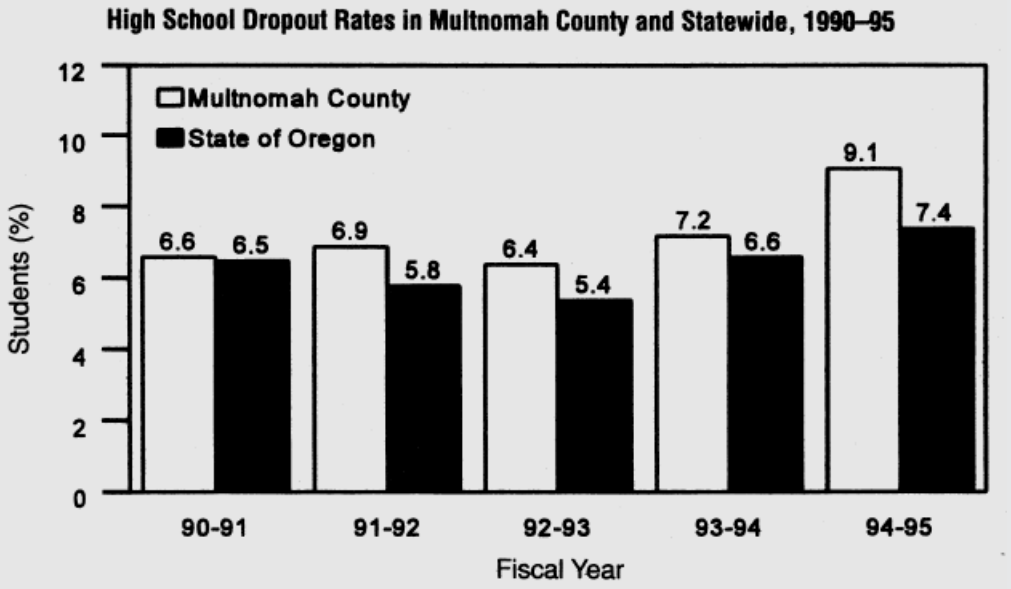
Illustration of a Line Graph



Source: *Indicators of Sustainable Community: A Status Report on Long-Term Cultural, Economic, and Environmental Health for Seattle/King County* (Seattle: Sustainable Seattle, 1998).

ОКНО 10–8

Illustration of a Bar Chart



Source: Oregon Department of Education, *Dropout Rates in Oregon High Schools* (Salem, 1996).

Straphangers Campaign
3 SUBWAY LINE PROFILE

The Straphangers Campaign ranks the 3 line as the 5th best out of 19 subway lines. Our ranking is based on the MTA New York City Transit data below.

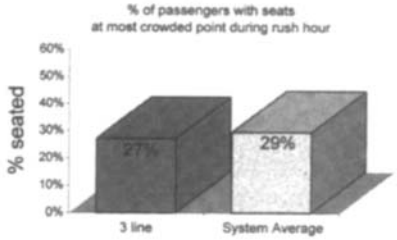
Straphangers Campaign Line Rating 80¢*

The 3 has an average amount of daytime service, but doesn't run at night.

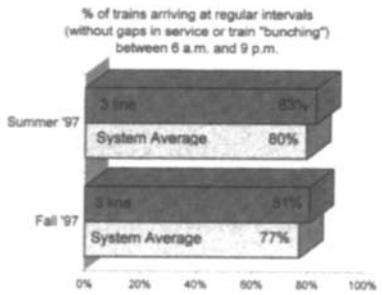
scheduled minutes between weekday trains as of September 1997

	AM Rush	Noon	PM Rush	Overnight
3 line	6	10	6	-
System Average	6.1	9.5	6.6	20

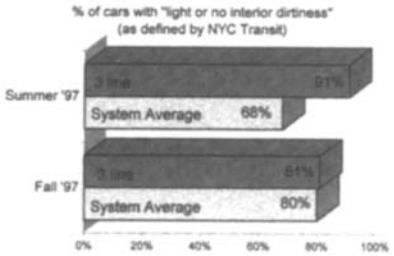
You're less likely to get a seat on the 3.



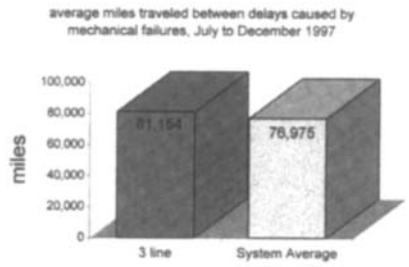
The 3 arrives with regularity more often than the average line. . .



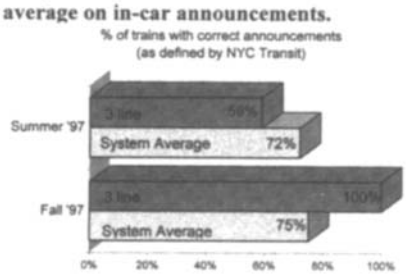
The 3 is cleaner than average. . .



and breaks down less often than the system average.



and performs both above and below average on in-car announcements.



*Straphangers Campaign Line Ratings are based on a formula that gives the most weight to the amount of scheduled service, followed by other performance measures. Under this formula, a line would be rated $1.50 if on average its 1997 scores for the measurements above matched a baseline standard defined in our first "State of the Subways" report. For the last six months of 1997, the best line was the 7, which scored $1.20. The worst line was the N, at 65¢.

For more information, call the Straphangers Campaign at (212) 349-6460.

Suggestions? Complaints? Call the 3 line superintendent at (718) 345-1452.

Напомним, что при сравнении результатов или расходов разных территорий или программ обычно требуется нормализация данных, т.е. их корректировка с учетом различия в размерах, иначе информация будет бессмысленной. Еще один пример — диаграмма 9-2. Здесь нормализация достигается путем представления данных о годовом обороте библиотек в подушевом выражении (т.е. как отношение количества всех выдававшихся единиц хранения к населению обслуживаемой территории). По той же причине на диаграмме 10-8 показан процент, а не число бросивших школу учащихся.
На диаграмме 10-9 отображены несколько показателей, характеризующих результаты работы метрополитена Нью-Йорка. Оценка результатов проводилась по каждой из 19 линий метро. В опубликованном отчете использовался цвет, что делало диаграмму более выразительной по сравнению с той, что приведена нами в этом издании. (Эти данные были собраны, систематизированы и проанализированы общественной группой активистов в рамках кампании по опросу пассажиров метрополитена — см. главу 7).

- *Карты.* Это эффектный способ представления географической информации. На карту, например, округа (или его части), штата, иной административной территории могут быть нанесены данные о проценте клиентов, имеющих работу, хорошее здоровье, удовлетворенных какими-либо услугами, чувствующих себя ночью в безопасности на улицах микрорайона и т.д. и т.п. (см. окна 7-11, 8-4, 8-5).

И последняя рекомендация по форме отчета: выделяйте значения показателей, требующие особого внимания, например обводя цифры в кружок (как это сделано в окне 8-3)[8] или печатая их другим цветом.

При составлении отчета подчеркивайте основные моменты, включая пояснительную информацию

Пояснительная информация дает возможность объяснить важнейшие результаты, например значения показателя выше или ниже предполагавшихся. Ниже очень коротко сформулированы основные рекомендации.

1. Информация может носить качественный, количественный или комбинированный характер, однако предпочтение следует отдавать количественным данным.
2. Необходимо давать пояснения во всех случаях, когда сравнение показателей выявляет неожиданные расхождения в значениях, например «фактическое значение показателя существенно отличается (в лучшую или худшую сторону) от целевой установки» или «наблюдается большой разброс значений показателей по различным структурным подразделениям, категориям клиентов или другим параметрам работы».
3. Необходимо рассматривать как внутренние, так и внешние факторы, влияющие на значение показателя. Внутренним фактором может быть, например, непредвиденное значительное сокращение персонала (или ресурсов) программы в течение отчетного периода. Внешним — неожиданные законодательные изменения в штате или на федеральном уровне.
4. В отчет полезно включить описывающую основные его положения аннотацию, т.е. информацию, заслуживающую особого внимания. При этом

должны описываться как «истории успеха», так и неудачи (проблемы) — отчет должен быть сбалансированным.
5. Отчеты, особенно выходящие за пределы организации, должны сообщать о мерах, которые принимаются или планируются для решения выявленных проблем.
6. Пояснительная информация должна быть включена в отчет как его составная часть и представлена ясно, кратко и конкретно.
7. В отчет следует включать материалы оценок или иных углубленных исследований программы и ее достижений. Эти материалы могут иметь большее значение и давать гораздо больше информации об эффекте от реализации программы, чем просто данные о результатах, полученные в рамках обычного мониторинга результативности. В крайнем случае, материалы последней оценки программы должны быть представлены в описании собственно результатов программы.

Что делать, если результаты мониторинга принесли плохие новости?

Практически в любом отчете можно найти показатели, указывающие на то, что полученный результат намного ниже ожидаемых (по сравнению с утвержденными на отчетный период целевыми установками). По существу, любая система мониторинга результативности предназначена для выявления проблем, связанных с получением более низких результатов, — об этих проблемах следует знать, чтобы, после того как приняты меры по их устранению, можно было оценить, принесли эти меры желаемый результат или нет.

Руководители организаций и программ должны указывать в отчетах, почему был получен тот или иной плохой результат и что делается или планируется сделать для того, чтобы его улучшить. Как когда-то, в 1970-е годы, сказал начальник полиции представителям The Urban Institute, «если результаты хорошие, я объявляю их своей заслугой. Если результаты плохие, я прошу больше денег». Это еще один подход к ситуации.

Еще несколько рекомендаций по поводу внешних отчетов

Приведенные ниже рекомендации касаются отчетов, которые готовятся для законодательных органов, других финансирующих организаций и населения. Эти отчеты основываются на принципах, которые, к сожалению, раньше часто не соблюдались.

- Используйте селективный подход к выбору показателей для включения в отчет и определению их количества. Отбирайте показатели, представляющие наибольший интерес для аудитории (возможно, это не будут данные о произведенном продукте или эффективности). Однако селективность *не* означает, что можно включить в отчет только показатели, выставляющие организацию в выгодном свете, — чтобы отчет вызывал доверие, он должен быть основан на сбалансированном подходе.
- Обращайте особое внимание на то, чтобы материал был доступным для понимания. Как уже отмечалось, диаграммы и графики должны либо дополнять таблицы, либо составлять основу отчета. По возможности, используйте цвет.

- Периодически интересуйтесь мнением основных пользователей — выборных должностных лиц, финансирующих организаций, населения (в этом случае, возможно, через фокус-группы) — относительно полезности информации и удобства чтения отчетов. Используйте полученную информацию для адаптации будущих отчетов к потребностям конкретной аудитории.

Распространение отчетов о мониторинге результативности

После того как получены данные, отчеты о мониторинге результативности должны быть предоставлены всему персоналу программы как можно раньше. Сотрудники должны иметь возможность дополнить отчет любой имеющей отношение к делу дополнительной или поясняющей информацией. Это создает у всех занятых в программе чувство причастности к общему делу, цель которого — получить наилучший из всех возможных результат. Как будет показано далее в главе 11, руководитель программы может проводить совещания по обсуждению результатов мониторинга и возможных действий в связи с выявленными проблемами.

После этого отчет, включая показатели, поясняющую информацию и аннотацию, направляется сторонним организациям. *Главный вопрос заключается в том, какой объем информации должен быть предоставлен этим организациям.* Перегружать отчет не следует. Выбирайте только те показатели, которые могут быть интересны для лиц, непосредственно не занятых в программе. Разбивка показателей по категориям может быть представлена, но выборочно, чтобы не утомлять читателей обилием цифр. Категории также должны выбираться с учетом интересов тех, кому предназначен отчет. Например, обычно большое значение придается показателям результативности с точки зрения различных демографических характеристик клиентов (таких как расовая или национальная принадлежность), и они вызывают значительный интерес. Более детальную информацию можно привести в приложении к отчету.

Средства распространения информации: библиотеки, Интернет, специальные пресс-релизы и вкладки в местные газеты. Подчеркнем еще раз, что в каждом отдельном случае необходимо решить, какая степень детализации необходима целевой аудитории, и напомним: включение в отчет пояснительной информации, а также информации об уже принимаемых или планируемых мерах, направленных на исправление ситуации, поможет ослабить негативную реакцию на данные, которые выглядят как свидетельство плохой работы.

Особое внимание внешним отчетам о результатах работы уделяют должностные лица, которые заинтересованы в представлении выигрышных отчетов средствам массовой информации. При этом главная цель — объяснить представителям СМИ, в чем значимость, а в чем ограниченность отчетных данных. Не следует включать в отчет только отражающие хорошую работу данные, как бы велико ни было искушение. В конечном счете, журналисты и активисты общественных групп все равно докопаются до истины, а доверие к таким отчетам будет навсегда утрачено.

Обобщенные годовые отчеты о мониторинге результативности могут служить эффективным способом информирования населения и повышения степени доверия к деятельности государственных органов, при условии, что эти отчеты удобны для пользователей и содержат актуальную и сбалансированную оценку результатов деятельности.

Ссылки и примечания

1. Многочисленные статистические процедуры, которые могут быть использованы для анализа данных о результатах работы, не являются предметом рассмотрения в данной книге. Дополнительную информацию по этому вопросу можно найти, например, в работах Kathryn E. Newcomer, «Using Statistics Appropriately» и Charles S. Reichardt and Carol A. Bormann, «Using Regression Models to Estimate Program Effects» (обе работы опубликованы в книге «Handbook of Practical Program Evaluation», ed. Joseph S. Wholey et al. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1994).
2. Amy Argentsinger, «Beating Poverty in the Classroom», *Washington Post,* May 16, 1999, p. C5. Для внедрения данных специализированных статистических процедур потребуются профессиональные кадры или привлеченные консультанты.
3. The Treasury, Government of New Zealand, *Purchase Agreement Guidelines 1995/96: With Best Practices for Output Performance Measures* (Wellington, April 1995), 20.
4. В задачи данной книги не входит описание процедур углубленной оценки. Избранная литература по данному вопросу приведена в конце книги в списке рекомендуемой литературы для чтения.
5. Некоторые продукты тесно связаны с результатами, например количество миль эксплуатируемых дорог или число обслуживаемых клиентов. Другие продукты связаны с результатами не так тесно, например количество подготовленных отчетов или проведенных программ обучения.
6. Более подробно см.: American Nurses Association, *Nursing Quality Indicators: Guide for Implementation u Nursing Quality Indicators: Definitions and Implications* (Washington, D.C., 1996). В настоящее время проводится пилотное тестирование процедур сбора данных.
7. Две интересные дискуссии о способах презентации визуальных данных можно найти в работах Gene Zelazny, *Say It with Charts*, 2nd ed. (Homewood, Ill.: Business One Irwin, 1991) и Edward R. Tufte, *The Visual Display of Quantitative Information* (Cheshire, Colo.: Graphics Press, 1983). (Эта старая работа до сих пор считается классической.)
8. При подготовке результатов для представления выборным должностным лицам и широким кругам общественности, возможно, стоит потратить дополнительные средства на разработку специальных процедур презентации материала. С помощью современных программ компьютерной обработки и графики можно создать множество привлекательных наглядных материалов.

Глава 11

Молния ударила в таблички, которые держал в руках Моисей, и на них чудесным образом появились десять заповедей. Моисей оглянулся и сказал: «Господи, а как насчет реализации?»

Основные формы и стимулы к применению результатов мониторинга

Одно дело — придумать хорошую систему мониторинга результативности, и совсем другое — эффективно применить ее результаты на практике. Каким образом можно использовать полученную информацию? В прошлом результаты мониторинга чаще всего использовались только для отчета перед вышестоящими органами. Огромные ресурсы затрачивались впустую. При том, что отчетность, разумеется, очень важна, гораздо важнее добиваться того, чтобы руководители, их сотрудники и прочие должностные лица использовали результаты мониторинга для улучшения программ.

Основная цель мониторинга результативности часто игнорируется. Одна из причин — многие руководители к такой информации не привыкли, раньше они ее не получали, не знают, что с ней делать и что она может им дать. Другая важная причина — отсутствие стимулов к использованию данных для улучшения программ. Опасения (к сожалению, вполне обоснованные), что результаты мониторинга будут использованы в основном для наказания виновных, заставляют отбирать в качестве показателей результативности такие показатели, которые в наибольшей степени поддаются влиянию программы (продукты и некоторые промежуточные результаты, например время реагирования на заявки клиентов). В окне 11-1 перечислено, как в основном применяются результаты мониторинга. Все, кроме первого вида использования (отчеты перед выборными лицами и населением) и девятого (улучшение связи с общественностью), нацелены на улучшение программы, которое может привести к лучшим результатам. Перечисленные направления использования, кроме второго (формирование и обоснование бюджета), мы рассмотрим в данной главе, на вопросах бюджетного планирования на основе результатов остановимся в главе 12.

Однако сначала поговорим о неправильном понимании данных о результатах, которые показывают, какой прогресс достигнут в продвижении к поставленной цели, но ничего не говорят о том, почему это произошло. В окне 11-2 приведены рекомендации, помогающие снизить вероятность неправильного понимания данных пользователями результатов мониторинга.

Напомним, что при проведении мониторинга использование неправильных показателей или некачественных (очень неточных или сильно устаревших) данных может привести к тому, что будут приняты худшие решения, чем могло бы быть.

ОКНО 11–1

Использование результатов мониторинга

1. Отчеты перед выборными лицами и населением.
2. Формирование и обоснование заявок на бюджетное финансирование.
3. Принятие решений о распределении ресурсов и привлечении средств.
4. Обоснование комплексных исследований причин возникновения проблем (или получения успешных результатов), а также обоснование необходимых мер.
5. Создание стимулов к улучшению программы для персонала.
6. Разработка заданий и мониторинг работы подрядчиков и грантополучателей (договоров с указанием ожидаемых результатов).
7. Предоставление данных для специальной углубленной оценки программ.
8. Поддержка процесса стратегического и иного долгосрочного планирования (за счет обеспечения исходной информации и последующего отслеживания прогресса).
9. Улучшение связей с общественностью и повышение уровня доверия населения.
10. Обеспечение более эффективного предоставления услуг.

ОКНО 11–2

Как снизить вероятность неправильного понимания данных

- Прикладывайте к отчету пояснительную информацию, включая материалы оценки программы и других исследований факторов, влияющих на получение результата.
- Указывайте на ограничения, свойственные приведенным в отчете данным. На первой (а еще лучше на каждой) странице отчета напомните, что эти данные не раскрывают ПРИЧИН.
- Характеризуйте каждый показатель с точки зрения степени влияния программы на результат.
- Разъясняйте высшим должностным лицам исполнительных и законодательных органов, а также населению, что данным мониторинга результативности присущи ограничения.

Отчеты перед выборными лицами и населением

Предоставление отчетов традиционно связано с проверкой законности и правильности расходования бюджетных средств (т.е. с предотвращением неэкономного расходования, мошенничества и халатности). Однако при наличии данных о результатах в центре внимания оказывается и ответственность за результативность работы.

Правда, говорить о всей полноте ответственности при этом вряд ли возможно, поскольку как государственные, так и частные организации не могут влиять на многие результаты. *Ответственность за результаты обычно распределяется различными уровнями государственной власти, государственными и частными организациями и самими клиентами.* Это верно сегодня и останется верным и завтра, независимо от того, какие показатели используются. Частично мы рассмотрим этот вопрос позже, в разделе, посвященном использованию результатов мониторинга для создания системы материального стимулирования.

Формирование и обоснование заявок на бюджетное финансирование

Отслеживание результатов может дать потенциальным спонсорам бóльшую уверенность в том, что предоставленные ими средства использованы надлежащим образом. Если нет убедительных доказательств полезности программы, если результаты плохие или постепенно ухудшаются, финансирующие организации могут принять решение о сокращении программы или внесении в нее каких-либо изменений (см. главу 12, посвященную бюджетному планированию на основе результатов). Это законное использование результатов мониторинга.

Использование данных о результатах для привлечения средств касается как государственного, так и негосударственного некоммерческого сектора. Негосударственная некоммерческая организация «Юнайтэд Вэй» начала использовать результаты мониторинга в своих кампаниях фандрайзинга, исходя из того, что спонсоры, особенно частные, повысят или по крайней мере сохранят прежний объем вложений, если им будут представлены доказательства того, что вложенные средства приносят позитивные результаты. Это применимо и к государственным организациям: доказательства наличия позитивных результатов могут быть представлены для получения бюджетного финансирования.

Принятие решений о распределении ресурсов и привлечении средств

Бюджет — это только одно из направлений распределения ресурсов организации. Результаты мониторинга позволяют выявить существующие здесь проблемы (или убедиться в их отсутствии), что чрезвычайно важно при принятии решения о перераспределения ресурсов, например персонала программы (при получении очень низких результатов может быть принято решение о сокращении или закрытии программы). Приведем примеры.

- Администрация по технике безопасности и охране труда традиционно отслеживала количество инспекционных проверок (показатель продукта). Отделение администрации в штате Мэн решило обратить внимание на результаты. В качестве суррогатного показателя безопасности труда были взяты данные о выплатах страховых компенсаций рабочим (получить эти данные достаточно легко). Это хорошая суррогатная мера, поскольку выплаты возрастают с ростом количества страховых требований. Когда данные о проведенных проверках сопоставили с данными о страховых выплатах по отдельным компаниям и промышленным группам, выяснилось, что система проведения инспекционных проверок никак не связана с этими данными. В итоге имеющиеся ресур-

сы были перераспределены в интересах более интенсивного контроля над компаниями, в которых отмечен высокий уровень страховых выплат. Другие организации тоже проверялись, но не так интенсивно. Подобное же использование результатов возможно и в сфере охраны окружающей среды, при проверке качества продуктов и в других программах проверки соблюдения нормативных требований (недавно Департамент охраны окружающей среды штата Флорида стал более тщательно проверять заводы по переработке моллюсков и ракообразных, где отмечается наибольшее количество нарушений).

- Когда Служба береговой охраны США переориентировала на результаты свою программу обеспечения безопасности морских перевозок, рассчитав показатель смертности по отдельным отраслям промышленности, было обнаружено, что коммерческая буксировка «лидирует» по количеству смертей. При попытке найти этому объяснение было установлено, что большая часть случаев связана с падением в воду палубных рабочих, чего нельзя было выявить в ходе проверок, проводимых Службой береговой охраны в порту. Для решения проблемы было образовано партнерство с представителями данной отрасли. Три года спустя Служба береговой охраны сообщила о снижении смертности с 77 до 27 случаев на 100 тысяч работников[1].

В каких случаях необходимы комплексные исследования причин возникновения проблем (или получения успешных результатов) и необходимых мер

Для того чтобы наиболее эффективно использовать результаты мониторинга, руководители программ должны выяснить, почему получены плохие или хорошие результаты. Частично это можно сделать путем расчетов данных по отдельным категориям, рассмотренным в главе 8. Кроме того, в рамках программы могут быть проведены или профинансированы углубленные исследования. Если время и средства у программы лимитированы (это касается в первую очередь небольших программ), возможны менее глубокие исследования, носящие в большей степени качественный характер.

Для этого в рамках программы может быть сформирована специальная группа, задача которой — выяснить причины плохих результатов и разработать предложения по исправлению ситуации. Чтобы выявить проблемные аспекты программы, следует изучить данные как о результатах, так и о продуктах, включая разбивку данных по категориям. Очень часто ценные сведения можно получить от сотрудников, непосредственно занятых обслуживанием клиентов, а также от самих клиентов (для этого могут быть использованы процедуры, описанные в главе 5). После того как выявлены обоснованные причины низких значений показателей, персонал программы должен разработать план соответствующих мероприятий, указав в нем желательные значения показателей и сроки, в которые предполагается их получить. По истечении этих сроков необходимо снова проанализировать показатели, чтобы проверить, насколько принятые меры способствовали их улучшению (в главах 8, 9 и 10 предложены процедуры сравнения альтернативных подходов к предоставлению услуг).

Если результаты программы сравниваются с результатами аналогичных программ, следует обратить внимание на то, какие процедуры позволили другим получить особенно хорошие результаты. Эти процедуры можно потом использовать в своей программе.

Создание для персонала стимулов к улучшению программы

Акцентируя внимание на результатах, данные мониторинга могут стимулировать руководителей и персонал программы к разработке и реализации методов улучшения качества услуг на постоянной основе. Многие сотрудники государственных и частных организаций стремятся работать с хорошими результатами, поэтому для них регулярное поступление результатов мониторинга само по себе станет достаточно сильным стимулом к улучшению работы. Однако для кого-то необходимы и дополнительные стимулы. Некоторые из них приведены в окне 11-3.

Определяющим моментом является различие между нефинансовыми и финансовыми стимулами. Финансовые стимулы, которые используются в государственном и частном некоммерческом секторе, вызывают к себе противоречивое отношение (см. раздел ниже). Схемы вознаграждения, особенно финансового, обычно основаны на субъективном мнении руководителя, что является серьезным источником недовольства персонала. *Система мониторинга результативности дает более объективные данные, поэтому ее использование повысит доверие среди сотрудников, выборных лиц и населения в целом к созданию мотиваций путем вознаграждения.* Определенная доля субъективности при выборе победителей и проигравших, конечно, неизбежна, однако она уменьшается в той степени, в какой решения основаны на объективно измеренных показателях мониторинга.

ОКНО 11–3

Стимулирование улучшения работы программы на основе результатов мониторинга

Нефинансовые стимулы:

- благодарности;
- регулярное распространение отчетов о результатах работы среди персонала;
- утверждение целевых установок и регулярное сравнение достижений с этими показателями;
- получение отзывов о работе от вышестоящего руководства и выборных лиц;
- использование результатов мониторинга при аттестации персонала организации;
- заключение между центральным офисом и руководителями подразделений договоров, в которых указано, какой результат будет достигнут за счет выделяемых средств (при этом расширяются полномочия тех, кто отвечает за достижение результатов).

Финансовые стимулы:

- увязывание заработной платы с показателями работы;
- выделение премий для поощрения организаций и программ;
- штрафные санкции за устойчиво плохие результаты.

Награждаться могут как отдельные руководители или сотрудники, так и группы сотрудников (отделов, служб или целых организаций). Награда может выдаваться на основе одного или нескольких критериев:

- *абсолютного* уровня достижений за определенный период;
- *относительных* достижений по сравнению с достижениями других сотрудников или подразделений за тот же период;
- *улучшения работы* за определенный период (этот критерий часто игнорируют, хотя именно он стимулирует тех, кто работал не так хорошо, к улучшению работы в будущем).

Кроме того, награда может выдаваться за работу, например, в течение последнего периода мониторинга или за работу в течение более длительного периода. Следует только учитывать, что в последнем случае *снижаются стимулы к ориентации на быстрый выигрыш за счет долгосрочных результатов.*

Нефинансовые стимулы

Благодарности. Неоспоримым преимуществом нефинансовых стимулов является то, что они ничего не стоят. В настоящее время это, вероятно, самая распространенная форма поощрения в правительственных органах, однако в целом она не считается сильным стимулом.

Регулярное распространение отчетов о результатах работы среди персонала. Предоставление информации о достигнутых результатах (и эффективности) в сопоставлении с целевыми установками сразу же после завершения каждого отчетного периода будет способствовать использованию этих данных персоналом программы. Можно, например, *вывешивать квартальные или месячные отчеты у входа в здание или на специальной доске объявлений.* Можно также воспользоваться приемом, применяемым «Юнайтэд Вэй» для сбора средств, — регулярно отмечать продвижение к целевой установке, используя, например, форму термометра с повышающейся температурой. (Если в программе целевые установки не присутствуют, все равно стоит вывешивать информацию о достигнутом уровне. Это не так эффективно, но все же фокусирует внимание персонала на результатах работы.) Привлечение внимания к результатам работы обеспечивает обратную связь с работниками, которые могут (хотя бы в незначительной мере) повлиять на результаты работы всей группы.

Персонал программы скорее всего будет особенно заинтересован в улучшении работы, если получаемая от руководства информация связана с результатами предоставления услуг, включая мнение клиентов об их качестве. *Получение регулярных данных о результатах, связанных с положением клиентов, делает работу персонала программы более осмысленной и повышает личную заинтересованность сотрудников в ее выполнении.*

Регулярные отчеты, в которых сравнивается работа подразделений, предоставляющих сходные услуги сходным категориям клиентов, могут заставить плохо работающие подразделения анализировать, почему они отличаются от других и как улучшить результаты работы. Однако этот стимул следует использовать с осторожностью, и от руководства организации зависит, какой характер примет такое соревнование между подразделениями — конструктивный или деструктивный, ведущий, напротив, к снижению качества работы.

Утверждение целевых установок и регулярное сравнение достижений с этими установками. Процесс определения целевых установок персоналом программы и сравнение с ними фактических данных будет особенно эффективным, если:

- установлены достаточно короткие отчетные периоды;
- целевые установки утверждаются на каждый отчетный период (даже если в бюджете предусмотрена только установка за год);
- результаты известны сразу же по завершении каждого отчетного периода.

Получение отзывов о работе от вышестоящего руководства и выборных лиц (или членов правления частных некоммерческих организаций). Определение целевых установок, регулярное информирование о результатах работы и сравнение фактических результатов с целевыми установками будут более эффективными, если их дополнят отзывы вышестоящего руководства о работе организации в течение года. Такой отзыв может быть получен в ходе совещаний руководителей с персоналом программы. На этих совещаниях (см. врезку) должен обсуждаться последний отчет о работе, выявленные в этом отчете проблемы и пути их устранения. Если такие совещания проводятся достаточно часто, они могут стать одним из самых действенных стимулов для сотрудников государственных и частных некоммерческих организаций.

План проведения совещания по теме «Как мы работаем?»

Совещания, проведенные сразу же после получения отчета о мониторинге результативности, могут создать позитивную мотивацию для персонала. На этих совещаниях руководитель и персонал программы могут рассмотреть следующие вопросы:

- Где получены хорошие результаты? Почему?
- Можем ли мы перенести факторы, определившие этот успех, на другие части программы?
- Где получены плохие результаты? Почему?
- Что мы можем сделать для улучшения этих результатов? (Членов группы можно попросить разработать план мероприятий по реализации предложенных улучшений.)
- *(На последующих заседаниях.)* Что произошло?

Ничто так не концентрирует внимание работников организации или программы, как настойчивые требования законодателей или членов правления организации предоставить им точные данные и информацию об эффекте, полученном в результате выделяемого ими финансирования и проводимой политики. Так, в первые годы после принятия Акта о результативности работы государственных органов (1997 и 1998 годы) мощным стимулом к внедрению мониторинга результативности на федеральном уровне являлась высокая заинтересованность конгресса и его оценка стратегических планов и годовых планов работы федеральных ведомств.

Предоставление руководителям возможности проявлять бóльшую гибкость в реализации программы «в обмен» на бóльшую ответственность за ее результаты. Данный подход применяется в ряде стран. В частности, правительства США, Австралии и Новой Зеландии рассматривают его как важный мотивационный фактор. Большую гибкость можно проявлять, например:

- при использовании бюджетных средств;
- производстве закупок, минуя длительные бюрократические процедуры (скажем, при превышении долларового максимума руководитель программы обязан проводить официальный конкурс для поставщиков);
- найме, увольнении сотрудников, выплате премий и перемещении персонала на другие должности и направления работы.

Чтобы предоставить организации или программе возможность маневрирования, необходимо иметь доказательства их способности достичь желаемых результатов. Данный подход может эффективно применяться только при наличии системы контроля (например, реально действующего внутреннего или внешнего аудита), обеспечивающей законность, этичность и честность при использовании дополнительных полномочий в организации (или стране).

Использование результатов мониторинга при аттестации персонала организации. Учитывать результаты мониторинга в процессе аттестации можно двумя основными способами.

1. Реальные результаты по показателям, хотя бы частично контролируемым сотрудником, сравниваются с целевыми установками. Получение предусмотренных показателей может учитываться при аттестации как управленческого, так и неуправленческого персонала, особенно если упор делается на групповую работу. В этом случае по данному конкретному вопросу все члены группы получают одинаковую оценку (в других случаях может учитываться личный вклад каждого сотрудника).
2. Степень использования результатов мониторинга определяется руководителями программ. Данный подход требует меньше усилий, чем первый, но и стимулирующий эффект будет меньше.

На начальном этапе внедрения системы мониторинга результативности основным, вероятно, должен быть второй подход, пока не будет накоплен достаточный опыт работы с данными о результативности или качестве услуг, позволяющими правильно оценивать работу персонала.

Заключение договоров между центральным офисом и руководителями подразделений с указанием ожидаемых результатов и показателей исполнения. Имеется опыт использования таких договоров в государственных органах (например, как это сделало правительство Новой Зеландии). Согласно этим договорам руководители обязуются добиться получения определенных продуктов при определенном уровне финансирования и расширенных полномочиях (см. выше). При этом в зависимости от фактических результатов руководитель может получить повышенное или пониженное вознаграждение, его даже могут отстранить от должности (если величина вознаграждения рассматривается как важный элемент договорного процесса, система стимулирования принимает больше финансовый, чем нефинансовый характер). Например, правительство Коста-Рики начало разработку договоров между президентом страны и отдельными министерствами, ведомствами и государственными предприятиями[2]. Правительство США проводило эксперименты по внедрению таких договоров начиная с середины 1990-х годов, однако на момент написания данной книги они еще не введены в обязательном порядке. Попытки использовать подобные договоры предпринимались и отдельными штатами, например Флоридой.

Финансовые стимулы

В соответствии с данным подходом размер вознаграждения отдельных сотрудников или групп сотрудников, а также изменения в объеме финансирования организаций зависят, по крайней мере частично, от результатов мониторинга. Различные схемы «платы за результат» считаются мощным стимулом в частных коммерческих структурах. Их применимость к государственным или частным некоммерческим организациям вызывает гораздо больше сомнений.

Использование финансовых стимулов связано с множеством подводных камней, что в государственном секторе часто приводило к прямо противоположному результату[3]. Главной проблемой стало отсутствие справедливых и надежных критериев оценки работы. Почти повсеместно факт выплаты вознаграждения, а также его размер в значительной степени зависели от мнения руководства. Профсоюзы считают такую практику нетерпимой. Сотрудники, не являющиеся членами профсоюза (включая руководителей), также негативно реагируют на выплаты, которые кажутся им несправедливыми. Однако использование в качестве критерия результатов мониторинга, которые воспринимаются сотрудниками, официальными лицами (и населением) как достаточно объективные, справедливые и правомерные, позволяет минимизировать эти негативные эффекты при определении размера финансового поощрения.

Нередко выдвигается и такое возражение: вознаграждение зачастую получают те, кто работал бы так же хорошо и без него, в этом случае значительные финансовые ресурсы расходуются, не создавая никаких существенных стимулов. Это возражение может быть снято, если в основу выплат положить *меру улучшения работы.*

Рассмотрим три вида программ финансового стимулирования.

Увязывание заработной платы с показателями работы. В правительствах ряда стран включая США рассматривалась возможность или вводилась система финансовых стимулов в рамках системы вознаграждения отдельных сотрудников. Например, Почтовая служба США выплачивает годовые премии руководителям и персоналу (включая секретарей), не являющимся членами профсоюза. Сумма премии определяется по формуле, учитывающей соблюдение стандартных сроков предоставления услуг, показатели степени удовлетворенности клиентов, а также бюджетные показатели. До настоящего времени члены профсоюза выступали против таких премий, отчасти потому, что сумма премии не включается в основной заработок и не учитывается при расчете пенсии.

Сложной дилеммой является учет внешних факторов, которые могут оказывать существенное влияние на результаты, эффективность и даже продукты. *Желательное условие использования финансовых стимулов – признание как сотрудниками, так и выборными должностными лицами и населением того факта, что вознаграждение за улучшенные результаты будет выплачено независимо от того, в какой степени этому способствовала работа сотрудников.* И напротив, следует признать, что, несмотря на все их усилия, сотрудники не получат вознаграждения, если результаты окажутся ниже ожидавшихся. (Именно так и происходит в частном секторе, где руководители высшего звена получают премии по результатам работы компании, таким как объем продаж, прибыли.)

Выделение разовых премий для поощрения организаций и программ. Менее спорный способ вознаграждения хорошо работающих организаций или отдельных сотрудников заключается в выделении средств, которые могут расходоваться только на нужды организации, например на обучение персонала или улучшение условий труда. Примером такой системы для учителей может быть поощрение хорошо работающих учителей специальным оборудованием и пособиями для их учебных кабинетов.

Такие стимулы лучше воспринимаются как официальными лицами, так и гражданами, поскольку требуют незначительных дополнительных средств, которые к тому же используются для улучшения положения организации.

В прошлом наиболее распространенной формой поощрения была передача какой-либо группе части сэкономленных ею средств для использования по ее

усмотрению. Такую практику иногда называли «долевой экономией» («shared savings») или «программой долевого использования в экономии» («gain-sharing program»). Возможное использование средств обычно ограничивалось рабочими нуждами всей группы.

Высокие показатели результативности обычно не связаны с экономией финансовых средств. Поэтому в бюджете организации следует предусмотреть дополнительные средства для выплаты премий. Можно предложить использовать некое «вмененное» значение, основанное на оценке дополнительных расходов, которые понадобились бы для получения повышенных результатов (правда, это может потребовать достаточно сложных расчетов).

Если стимулы, особенно финансовые, основаны на результатах деятельности, обязательно учитывайте показатели, позволяющие выявить потенциальные негативные побочные эффекты.

Во всех случаях, когда финансовые стимулы увязываются со значением показателей результативности работы государственной или негосударственной организации, следует включать в набор показатели, отслеживающие нежелательные негативные эффекты. Если результат прямо связан с получением премии, велико искушение добиваться этого результата за счет других. Например, если размер премии зависит только от затрат на единицу продукта, есть вероятность, что основное внимание будет уделяться количеству продукта — даже ценой ухудшения его качества. Классическим примером является стремление повысить количество арестов, вынесенных приговоров, объем собранных налогов или взысканных алиментов на содержание ребенка без учета таких показателей, как жалобы на неправомерные действия. В 1998 году Служба внутренних доходов США подверглась резкой критике из-за того, что ее попытки повысить собираемость налогов были восприняты как поощрение неподобающей деятельности налоговых инспекторов.

Еще об одном примере рассказала газета «Вашингтон пост» в апреле 1999 года. В соответствии с федеральным законом, принятым в 1997 году, предусматривалось, в частности, выплачивать штатам от 4 до 6 тысяч долларов за каждого усыновленного ребенка сверх установленного показателя. Это создавало сильные финансовые стимулы для штатов. Как отмечается в газете, общественные группы защиты прав детей высказали опасения, что социальные работники будут стремиться отдать ребенка в семью раньше, чем к этому будут готовы сами дети и приемные родители, или станут отдавать детей в неподходящие семьи, или, например, приемных родителей не предупредят о том, какое воздействие на ребенка оказало неправильное обращение с ним в прошлом, в результате чего они не смогут справиться с его поведением[4].

Чтобы избежать подобной опасности, нужно стремиться к созданию комплексной системы мониторинга результативности, в которой учитываются и потенциально важные негативные эффекты от реализации программы, например количество обоснованных жалоб или случаев ненадлежащего поведения персонала.

Для многих программ финансовые стимулы должны выбираться с учетом того, как долго сохраняется полученный результат. Например, в упомянутой выше программе усыновления детей выплата вознаграждения должна быть увязана с отсутствием проблем с переданными в семьи детьми в течение разумного срока, скажем 12 месяцев с момента усыновления. В этом случае часть плате-

жей будет отсрочена на определенное время, однако эта отсрочка заставит финансовые стимулы работать на получение успешных результатов.

Санкции за устойчиво низкие результаты. Наиболее радикальными и действенными финансовыми санкциями являются снижение заработной платы, понижение в должности и увольнение. По мере распространения мониторинга результативности повышается вероятность того, что его результаты будут использоваться для обоснования таких санкций. Очевидно, что необходимо с особым вниманием подходить к использованию данных для подобных «стимулов». С одной стороны, результаты работы легко увидеть, и они основаны на достаточно объективных данных. С другой – результаты редко полностью подчиняются контролю со стороны руководителей государственных органов. В общем случае основу для таких решений должны составлять *устойчиво* низкие результаты, а не низкие результаты за один отдельно взятый период.

Другой формой финансовых санкций является снижение или прекращение финансирования организаций или программ, не получивших ожидавшихся результатов или не представивших достаточных данных для их оценки. Такие санкции должны быть тщательно продуманы, чтобы от них не пострадали клиенты плохо работающих программ. Подчеркнем еще раз, что эти санкции лучше применять в отношении программ, показывающих плохие результаты в течение достаточно длительного времени. При отсутствии признаков того, что клиенты получают пользу от какой-либо программы, следует рассмотреть возможность ее полного прекращения.

Примеры финансовых стимулов. Использование финансовых стимулов, основанных на результатах мониторинга, получает все большее распространение. В штатах Мэриленд и Северная Каролина введены системы поощрения отдельных школ, добившихся значительного улучшения результатов тестирования учащихся, а также других показателей. В 1998 году Департамент образования штата Мэриленд выплатил около 3 миллионов долларов 83 государственным начальным и средним школам, добившимся значительного улучшения по данным показателям. Еще 200 школ получили благодарность за хорошую работу. Система поощрения, основанная на улучшении показателей, стимулирует школы как с высокими, так и с низкими исходными показателями. Размер выплат составляет от 16 до 65 тысяч долларов, в зависимости от размера школы. Поскольку эти премии носят разовый характер, они не могут быть использованы для найма персонала. Обычно полученные средства направляются на подготовку учителей, приобретение компьютеров или школьных принадлежностей[5].

В 1996 году в штате Северная Каролина была разработана базовая программа для государственных школ, в соответствии с которой отдельным школам выплачивается премия по результатам тестирования учащихся в конце курса по нескольким предметам и уровням. Кроме того, нефинансовое поощрение получали школы с более скромными улучшениями, если не менее 80 процентов учащихся показали знания установленного уровня или выше его. В школы, где уровень знаний учащихся был признан низким (большинство учащихся показали знания ниже установленного уровня), направлялась специальная команда из 3–5 педагогов для постоянной работы в течение одного года. В первый год (1997/98) результаты во всех 15 школах, где работали такие команды, существенно выросли.

Недавно в штате Вирджиния было выдвинуто предложение по использованию негативных стимулов. Школьные округа обязаны будут оплатить стоимость повторных курсов для студентов первого года обучения в институте. Это не что иное, как стимул для школьных округов лучше готовить своих выпускников.

Возможная модель межведомственной мотивационной программы

Отделом охраны материнства и детства Департамента здравоохранения и социальных услуг штата Северная Каролина и Ассоциацией руководителей медицинских учреждений штата разработан набор показателей результативности, по которым департамент должен ежегодно отчитываться перед штатом. На основе полученных данных сравнивается работа окружных организаций, причем округа делятся на четыре категории: городские (10 крупнейших округов), западные, центральные и восточные. Работа округов каждой категории ежегодно оценивается на основе соответствующего набора показателей. Например, по программе планирования семьи оценка проводится по четырем показателям: уровень подростковой беременности (от 10 до 17 лет), процент повторной беременности среди подростков (от 10 до 17 лет), процент женщин, родивших двух детей в течение 12 месяцев, процент живорожденных детей среди незамужних женщин.

Каждый показатель оценивается по его значению в округе за последние три года и по динамике улучшений по сравнению с предшествующими тремя годами. Отдел охраны материнства и детства предполагает выявить в каждой группе несколько округов с лучшими и худшими результатами. С представителями последних планируются встречи, чтобы определить, есть ли возможность улучшить показатели, в том числе при поддержке успешных округов. Если округа получают очень низкие оценки в течение двух лет подряд, требуется вмешательство штата. При этом, однако, не предполагается применять финансовые санкции к округам, добросовестно пытающимся исправить ситуацию. В противном случае отдел вправе передать средства в те окружные организации, которые способны предоставить данные услуги. 1996/97 финансовый год стал первым годом реализации этой схемы.

ОКНО 11–4

Партнерства между органами власти, нацеленные на достижение результатов

1. Представители центрального и местных органов вместе выбирают набор показателей результативности, например «новорожденные с низким весом».
2. Местные органы ежеквартально представляют в центральный орган информацию о каждом элементе данных.
3. Центральный орган составляет сводные данные по каждому органу.
4. Центральный орган предоставляет каждому местному органу сводные данные по каждому показателю результативности и данные для сравнения с другими органами.
5. Местным органам, показавшим плохие результаты, предоставляется техническая помощь — возможно, силами хорошо работающих органов.
6. Представители центрального и местных органов выделяют средства на выявление лучшей практики и ее распространение по всем местным органам.

Источник: подготовлено на основе процедур, использующихся органами социального обслуживания штатов Северная Каролина и Миннесота.

Такое использование результатов мониторинга создает конструктивную мотивацию у поставщиков услуг. Организациям, столкнувшимся с проблемами при получении результатов, оказывается необходимая помощь. Эта модель также может применяться в органах власти, имеющих ряд организаций одного уровня, которые предоставляют аналогичные услуги аналогичным группам клиентов. То же самое относится и к частным некоммерческим организациям.

В окне 11-4 перечислены основные компоненты этой модели, которая благодаря конструктивному взаимодействию между штатом и органами власти на местах является хорошим примером партнерства, нацеленного на достижение результатов.

Разработка заданий и мониторинг работы подрядчиков и грантополучателей (договоры с указанием ожидаемых результатов и показателей их исполнения)

Если для предоставления услуг клиентам привлекаются сторонние организации на основе контракта или гранта, целевые установки результатов могут быть включены в условия договора, после чего фактические результаты работы сравниваются с этими показателями. Такой подход при заключении договоров на осуществление той или и иной деятельности (outcome-based performance contracting) вызывает растущий интерес.

Если в условия контракта или гранта включаются целевые установки, эти показатели должны быть тщательно проработаны и совместимы с показателями мониторинга результативности соответствующей программы. Последние должны быть указаны в приглашении к подаче заявок. В некоторых случаях в приглашении можно указать и целевые установки. Возможен также вариант, при котором целевые установки определяются в ходе предварительных переговоров или конкурсов на получение контракта или гранта, когда более высокая оценка выставляется организации, предложившей самый высокий уровень результатов.

В договоры могут быть включены различные сочетания поощрений и штрафов, например:

- поощрение за выполнение или перевыполнение поставленных задач;
- сокращение платежей за невыполнение поставленных задач.

Большинство контрактов на оказание услуг предусматривает возможность невыполнения установленных показателей, что в основном касается крайних случаев (определяемых крайне туманно) и не создает каких-либо серьезных стимулов к улучшению работы. Дополнительная мотивация для хорошей работы может быть создана в том случае, если *результаты прошлой работы указаны как критерий для определения размера будущего вознаграждения* (в той мере, в какой подобное условие правомерно в рамках используемой системы договоров). Например, организации «Юнайтэд Вэй» в Миннеаполисе, Новом Орлеане и Рочестере ввели требование к подрядчикам о предоставлении данных о результативности, предполагая использовать эти данные для принятия будущих решений о финансировании[6]. В Миннеаполисе «Юнайтэд Вэй» начала использовать многолетние договоры с поставщиками услуг, по крайней мере частично, поскольку, чтобы получить некоторые конечные результаты, требуется более одного года.

Договоры, в которых четко определены ожидаемые результаты, особенно привлекательны в случаях, когда большая подотчетность компенсируется бóльшей гибкостью в работе. То есть договор обязывает подрядчика получить определенный результат, но содержит меньше конкретных требований в отношении того, как должна проводится работа.

Такого рода договоры были использованы в США для ряда услуг. Система стимулирования, например, подразумевала оплату исходя из количества автотранспортных средств, потребовавших дополнительных работ после первоначального ремонта, успешных случаев лечения, случаев невывоза мусора, числа трудоустроенных лиц, суммы средств, взысканных на содержание ребенка.

Примеры договоров, основанных на результатах

Департамент реабилитационных услуг штата Оклахома ввел систему «Майлстоун» — основанную на результатах систему оплаты договоров с подрядчиками, предоставляющими услуги трудоустройства тяжелым инвалидам, являющимся клиентами службы профессиональной реабилитации штата[7]. По достижении очередного результата (устанавливаемого индивидуально для каждого клиента) подрядчику выплачивается определенный процент от «средних затрат на одно успешно завершенное дело» в соответствии с первоначальной заявкой. Например, подрядчик получает установленный процент от общего вознаграждения после трудоустройства клиента, еще один платеж — если клиент проработает четыре недели, и третий — если клиент проработает 10 недель (работа должна соответствовать требованиям департамента, например в отношении минимальной продолжительности рабочей недели и минимальной оплаты труда).

Аналогичная схема использовалась отделением «Юнайтэд Вэй» в Центральной Индиане при реализации проектов «от пособия к зарплате» для сложно трудоустраиваемых клиентов. В соответствии с условиями договора подрядчику выплачивается вознаграждение: (1) когда удовлетворены неотложные потребности клиента; (2) когда разработан индивидуальный план трудоустройства; (3) когда клиенты получили работу; (4) когда клиенты проработали 90 дней; (5) когда клиенты проработали 180 дней; (6) когда клиенты проработали 360 дней; (7) когда клиенты получили повышение в должности и/или зарплате[8].

Национальный научный фонд (NSF) использовал договоры с указанием результатов и показателей их исполнения при выдаче грантов по программе «Комплексные партнерства для поддержки достижений в математике и естествознании», нацеленной на улучшение знаний математики и естествознания среди представителей национальных меньшинств. Например, в кооперативном соглашении с государственными школами округа Саррей (штат Вирджиния), подписанном в 1995 году на пять лет на сумму 1,6 миллиона долларов, предусматривалось несколько целевых установок (для каждого года срока действия договора): число представителей национальных меньшинств (в определенных классах), успешно (с оценкой «С» или выше) прошедших определенные курсы по математике и естествознанию. Грантополучатель был обязан ежегодно представлять отчет по этим показателям. Более того, в соглашении указывалось, что продолжение финансирования со стороны NSF зависит от результатов анализа работы за год.

Если вы можете дать им деньги, почему же вы не можете требовать результатов?

Контракт на капитальный ремонт и содержание парковочных счетчиков, заключенный округом Колумбия в 1998 году, предусматривал финансовые санкции к подрядчику в случае, если в исправном состоянии находятся в среднем меньше 97 процентов счетчиков.

Вопросы для рассмотрения при заключении договора, основанного на результатах и показателях исполнения

Если в условия контракта/гранта включаются финансовые стимулы или штрафы, необходимо тщательно продумать систему стимулирования, обеспечив ее справедливость с точки зрения интересов как населения, так и подрядчика/грантополучателя. Разработка соответствующих положений требует от программ и отдела контрактов значительного опыта и заинтересованности в сотрудничестве.

Для того чтобы договоры были эффективными, необходимо предусмотреть систему контроля за их выполнением, в рамках которой должна собираться информация (как часть системы мониторинга результативности всей организации) или проверяться качество информации, предоставляемой подрядчиком. В последнем случае, если подрядчик обслуживает собственных клиентов, прямая проверка клиентов организацией-заказчиком невозможна в силу необходимости соблюдать конфиденциальность. Тогда, вероятно, основное внимание следует обращать на используемые подрядчиком процедуры сбора данных.

Представляется, что во многих случаях целесообразно поощрять грантополучателей и подрядчиков к созданию собственных систем мониторинга результативности (и не только поощрять, но и содействовать им в этом) при условии, что финансирующая организация будет иметь право периодически проверять качество данных. Проверка данных может быть выборочной. (Предложения по организации контроля качества содержатся в главе 13.)

Большое значение имеют также сроки выплат по договорам. Как уже отмечалось, в отношении некоторых услуг важные результаты могут быть оценены только спустя некоторое время после того, как подрядчик завершил работу. В этом случае в договоре следует предусмотреть проведение оценки после оказания услуг, перед окончательными расчетами по договору. О договорах на предоставление услуг по трудоустройству (Оклахома), когда последний платеж по договору производится спустя 10 недель после устройства клиента на работу, говорилось выше. Окончательные расчеты по договорам в рамках программы лечения от наркомании и алкоголизма могут быть основаны на оценке состояния клиента через 12 месяцев после завершения курса лечения. Таким образом, платеж осуществляется после завершения предоставления услуг по договору.

Положения договоров о стимулах лучше воспринимаются в частных коммерческих, чем некоммерческих организациях. Однако, как показывают приведенные выше примеры, включение таких положений в условия гранта некоммерческим организациям представляется целесообразным, по крайней мере, для некоторых, если не для большинства услуг. Несмотря на то, что финансовые стимулы могут иметь для некоммерческих организаций меньшее значение, чем для государственных организаций, они тем не менее создают стимулы для инноваций.

Вопросы, на которые следует дать ответ при введении системы договоров с указанием ожидаемых результатов и показателей исполнения, приведены в окне 11-5.

ОКНО 11–5

Вопросы для рассмотрения при заключении договора, основанного на результатах и показателях исполнения

- Какова степень участия подрядчиков в выборе показателей мониторинга?
- Какие меры стимулирования должны быть включены в договор?
- Каким образом размер штрафных санкций и поощрений увязывается с результатами работы?
- Нужно ли включать в первоначальные договоры положения об освобождении от ответственности за прошлые показатели?
- Какова роль подрядчика в сборе данных?
- Какие внешние факторы должны учитываться при определении размера вознаграждения или санкций?
- Какие стимулы можно использовать для поощрения инноваций в работе подрядчика?
- Должны ли результаты работы по предыдущим договорам учитываться при определении размера вознаграждения по новым договорам?

Предоставление данных для специальной, углубленной оценки программ

Действующая в организации система мониторинга результативности может стать хорошей основой для проведения специальной оценки программ. Полученные в процессе мониторинга данные, во-первых, могут дать информацию, которую все равно пришлось бы собирать оценщикам программ, что позволяет сэкономить время. Во-вторых, они могут оказаться полезными при выявлении аспектов программы, требующих разъяснения в процессе ежегодной оценки, и лечь в основу новых гипотез. На данных мониторинга также должны быть основаны аудиты деятельности (которые могут рассматриваться как форма оценки программ).

Еще более оценщики программ заинтересованы в том, чтобы благодаря системе мониторинга результативности получать в отчетах на регулярной основе данные с разбивкой значений показателей по группам и пояснительную информацию.

Если в предоставлении услуги происходят изменения, система мониторинга результативности помогает отследить ситуацию до и после этого хотя бы для предварительной оценки полученного эффекта.

Поддержка стратегического и иного долгосрочного планирования

Стратегические планы обычно включают определение общей цели деятельности, долгосрочных стратегических целей и стратегий их достижения. В них также должны рассматриваться альтернативные пути предоставления услуг,

включая затраты, возможные эффекты и основные сложности при реализации каждого варианта, четко увязанные с установленными целями показатели результативности, по которым можно отслеживать прогресс в достижении этих целей. И, наконец, необходимо указать последнее значение каждого показателя, показывающее текущий уровень достижений программы, в качестве отправной точки для дальнейшей работы.

Таким образом, система мониторинга результативности способствует решению трех задач стратегического планирования:

- определение стартовых значений по каждому из показателей стратегического плана, на основе которых могут быть разработаны планы необходимых действий;
- наличие исторических данных по каждому показателю, на основе которых могут быть определены показатели для каждого из рассматриваемых вариантов развития;
- наличие данных по основным показателям результативности для включения в отчеты о работе по достижению установленных в стратегическом плане целей.

Необходимо учитывать два различия между данными, содержащимися в стратегическом плане, и данными системы мониторинга результативности. Во-первых, *содержащиеся в стратегическом плане показатели составляют только часть показателей, отслеживаемых в рамках системы мониторинга результативности.* Например, стратегический план улучшения здоровья детей может предусматривать долгосрочную цель снижения смертности среди новорожденных. В процессе мониторинга результативности смертность среди новорожденных будет отслеживаться в качестве одного из показателей результативности, наряду с такими показателями промежуточных результатов, как улучшение питания, неупотребление наркотиков и другие шаги, которые беременные женщины могут предпринять для повышения выживаемости детей. В системе мониторинга результативности необходимо регистрировать показатели конечных и промежуточных результатов по различным демографическим группам, например возраст и национальность матери, причина смерти ребенка. Некоторые из этих показателей могут включаться в стратегический план, а некоторые — нет.

Во-вторых, *стратегические планы практически всегда касаются только части деятельности организации.* Например, показатели, заложенные в качестве основы плана штата Орегон, не охватывают работу по содержанию дорог, несмотря на то, что затраты на нее составляют важную статью расходов штата.

Система мониторинга результативности должна быть тесно связана с процессом стратегического планирования. В ходе стратегического планирования могут быть выявлены показатели, не включенные в систему мониторинга результативности в силу того, что некоторым задачам не уделено должного внимания. Аналогично, показатели, отслеживаемые в рамках действующей системы мониторинга результативности, могут указать на задачи и соответствующие показатели, которые должны быть включены в стратегический план.

Прогнозирование будущих показателей – это искусство оперировать не только историческими данными и методами статистической оценки, но и качественными суждениями, основанными на опыте работы.

Улучшение связей с общественностью и повышение доверия населения

Мониторинг результативности предоставляет возможности для налаживания контактов с общественностью и, в долгосрочной перспективе, для повышения доверия населения к правительственным программам. Ранее уже рассказывалось о том, какую роль могут и должны играть граждане в процессе мониторинга результативности. Участие граждан необходимо учитывать в первую очередь в трех областях.

1. Определение результатов предоставления услуг. Об использовании в этих целях фокус-групп с клиентами говорилось в главе 5. В этом случае в отчетах о работе организации следует указать, что результаты для мониторинга были выбраны при участии клиентов программы.
2. Обеспечение обратной связи при оценке результатов и качества услуг. В главе 7 была отмечена важность опросов клиентов для получения данной информации на регулярной основе как составной части процесса мониторинга результативности.
3. Использование результатов мониторинга. Население должно иметь доступ к отчетам о работе организации за год. В эти отчеты следует включать не только описание деятельности организации и произведенного продукта, но и результаты работы с упором на качество предоставленных услуг. *Главное, повторим, чтобы эта информация была доступна для населения. Стандартным каналом информирования граждан является пресса. Годовые отчеты о результатах работы должны иметься в библиотеках. Другими механизмами распространения материалов могут стать Интернет и программы государственного телевидения.* Необходимо прилагать значительные усилия к тому, чтобы граждане знали, что такие отчеты имеются и как с ними можно ознакомиться.

Необходимо также разъяснять, о чем могут и о чем не могут сказать результаты мониторинга (например, они не отвечают на вопрос «кто виноват?»). Это главное условие надлежащего использования таких данных. Большинству граждан будет интересна только информация о серьезных проблемах, таких как высокий уровень преступности или успеваемость детей из бедных семей. Общественные группы обратят основное внимание на данные, касающиеся сферы их интересов, — для «зеленых», например, это сведения о загрязнении атмосферы и водоемов. Кроме того, граждане будут проявлять гораздо больше интереса к данным, касающимся местности, в которой они проживают, а не страны или штата.

В любом случае, доверие будут вызывать отчеты, которые содержат точное, полное и честное описание ситуации, показывая как хорошие, так и плохие результаты. В противном случае репутации отчитывающейся организации будет нанесен урон.

Обеспечение более эффективного предоставления услуг

Мониторинг результативности нацелен на повышение эффективности предоставления услуг для поддержания и повышения качества жизни граждан. Вот несколько специальных мер по стимулированию улучшения работы предоставляющих услуги организаций:

- используйте результаты мониторинга для выявления подразделений, показывающих плохие результаты;
- требуйте, чтобы эти подразделения разрабатывали планы реализации программы;
- предоставляйте этим подразделениям техническую помощь;
- для отслеживания улучшений требуйте более частых и глубоких отчетов о показателях результативности;
- после того как произведены необходимые изменения и прошло достаточно времени для того, чтобы можно было ожидать улучшения результатов, проанализируйте данные, полученные в ходе мониторинга, и определите, действительно ли эти улучшения имеют место.

Департамент охраны окружающей среды штата Флорида (см. главу 10) дает хороший пример использования данных процедур в рамках программы инспекционных проверок заводов по переработке моллюсков и ракообразных[9]. Участившиеся случаи несоблюдения нормативных требований вынудили департамент потребовать от руководителя программы разработать план действий по исправлению ситуации. Такой план был подготовлен после ряда встреч с представителями регулируемых предприятий, на которых обсуждались причины возникновения проблем и возможные пути их решения. После этого департамент перешел от случайных выборочных проверок всех предприятий к целевым проверкам предприятий, подозреваемых в несоблюдении требований. (Первоначально это привело к повышению показателя нарушений, поскольку инспектора целенаправленно отбирали «подозрительные» предприятия. Для оценки долгосрочных результатов департаменту необходимо провести ряд случайных поверок, чтобы сравнить ситуации до и после принятия мер.)

Все рассмотренные в данной главе способы использования результатов мониторинга должны быть направлены на достижение главной цели — улучшения качества общественных услуг. Мониторинг результативности, не обеспечивающий достижения этой цели, в принципе бесполезен.

Ссылки и примечания

1. Rick Kowalevski, *Using Outcome Information to Redirect Programs: A Case of the Coast Guard's Pilot Project under the Government Performance and Results Act*, American Society for Public Administration Case Study F3 (Washington, D.C.: American Society for Public Administration, April, 1996).
2. См., например: Government of Costa Rica and the World Bank, *Guidelines for Drafting Compromiso de Resultados* (San Jose, Costa Rica, February 2, 1996).
3. См.: Harry P. Hatry, John M. Greiner, and Brenda G. Ashford, *Issues and Case Studies in Teacher Incentive Plans*, 2nd ed. (Washington, D.C.: Urban Institute Press, 1994).
4. Barbara Vobejda, «Revamping of Foster Care Brings Surge in Adoptions,» Washington Post, 13 April 1999, p. A3.
5. Amy Argetsinger, «Improved Test Scores Pay Off for Maryland Schools,» Washington Post, 19 November 1998, p. B6.
6. Telephone interviews, August 21, 1998.
7. См., например: Daniel O'Brien and Rebecca Cook, «Oklahoma Milestone

Payment System» в Invitation to Change: 1997 Better Government Competition Winners, eds. Charles D. Chieppo and Kathryn Ciffolillo (Boston, Mass.: Pioneer Institute for Public Policy Research, 1997).
8. United Way of America, *Workbook for United Way of America's Forum on Outcomes II* (Alexandria, Va.: United Way of America, December 3, 1997).
9. Встречи с представителями Департамента охраны окружающей среды в марте 1999 года.

Глава 12

Смотрите на жизнь через лобовое стекло, а не через зеркало заднего вида.

Бюджетирование, ориентированное на результат

Бюджетное планирование — это процесс оценки потребностей организации и выделения соответствующих ресурсов раз в год (или раз в два года). В данной главе основное внимание уделено тому, как данные, полученные в ходе мониторинга, особенно данные о результатах, могут использоваться для формирования и анализа бюджета.

Для многих правительств переориентация бюджетного процесса на результаты стала главным стимулом для законодательного закрепления мониторинга результативности. Бюджетный процесс должен поощрять (или даже прямо требовать) ориентацию на результативность работы[1].

Бюджетирование, ориентированное на результат: новая развивающаяся концепция

Бюджетирование, ориентированное на результат (бюджетное планирование на основе результатов), можно расценивать как новое явление, поскольку в центре внимания находится именно результативность, а выделение ресурсов прямо увязано с полученными результатами. Более того, подчеркивается важность построения всего процесса управления с точки зрения улучшения результатов работы, включая планирование и исполнение бюджета, аудит и отчетность. К сожалению, очень мало известно о том, что такое бюджетное планирование на основе результатов и как его организовать. В данной главе будут даны рекомендации по разработке соответствующих процедур.

Бюджетное планирование — это нечто большее, чем процесс выделения ресурсов. Это также процесс *поощрения* улучшения качества услуг и результатов их предоставления.

Мониторинг результативности дает базовую информацию для формирования и обоснования бюджета. Он позволяет выявить проблемы или, наоборот, достижения и принять решение — увеличивать или уменьшать объем выделяемых ресурсов. *Главный элемент основанного на результатах бюджетного планирования – это попытка предугадать будущие значения показателей мониторинга результативности,*

т.е. результаты и продукты, которые могут быть получены за счет предполагаемого бюджетного финансирования.

При подготовке бюджета необходимо спрогнозировать значения каждого показателя мониторинга результативности на год (годы), иными словами, спрогнозировать последствия выделения бюджетных средств, то, что организация хочет получить за свои деньги. *Действующая в организации система мониторинга результативности должна обеспечивать базовую информацию для разработки бюджетных предложений и обоснования уже принятых бюджетов.* Эта информация будет иметь больший вес, если она увязана со стратегическими планами организации.

Систематическое внимание к результатам, которых организация желает достичь в процессе бюджетного планирования, позволяет принимающим решения лицам:

- *выявлять плохо работающие программы*, сигнализируя о необходимости принятия мер (чтобы определить сами меры, нужна другая информация);
- *выявлять хорошо работающие программы*, которые, предположительно, в изменениях не нуждаются (и в этом случае, чтобы определить, какие меры были бы желательны для улучшения программы, нужна иная информация);
- *устанавливать ценность действующих программ* на основе результатов, а не расходов, продуктов и общих заявлений о ценности программ;
- *оценивать новые программы* с точки зрения предполагаемых результатов, а не только расходов или общих заявлений о потенциальной ценности программы (некоторые правительства, например правительство штата Северная Каролина, требуют включать в бюджетные заявки информацию о результатах только для новых или расширяющихся программ[2]);
- *сравнивать несколько предлагаемых вариантов* с точки зрения ожидаемых результатов и затрат;
- *выявлять виды деятельности со сходными показателями результативности, чтобы определить, нужно ли их координировать, пересматривать, сокращать или отменять;*
- *более эффективно обосновывать направления расходования бюджетных средств* перед руководством, выборными должностными лицами и общественностью;
- *устанавливать (хотя бы грубо) взаимосвязь между объемом ресурсов (денежные средства и персонал) и ожидаемыми результатами*;
- *создавать предпосылки для повышения подконтрольности организации* за счет установления разумных показателей результативности на бюджетный год и сравнения фактических показателей с плановыми.

Первые три позиции были подробно рассмотрены в главе 10, в основном в контексте анализа результатов мониторинга при внесении изменений в программу или проводимую политику в течение бюджетного года. В данной же главе речь пойдет об использовании этой информации для формирования и анализа бюджета.

Бюджетирование, ориентированное на результат, должно подчеркивать общую нацеленность организации на результативную работу. Вот пример использования такого подхода для обоснования заявок на выделение средств.

Департамент по охране окружающей среды штата Массачусетс обратился в легислатуру штата с просьбой о выделении средств для бетонирования полигонов бытовых отходов. В качестве обоснования указывался продукт — количество акров забетонированных земель. Это не убедило законодателей, и просьба была отклонена. Когда же департамент привел в качестве обоснования результат — сокращение количества загрязняющих веществ, которые могут просочиться в подземные воды и попасть в источники питьевой воды, финансирование было получено[3].

В рамках ориентированной на результаты системы бюджетного планирования организации должны устанавливать (прогнозировать) показатели для каждого продукта, результата и индикатора эффективности, а также объема расходов на каждый бюджетный год[4].

Главная задача результативного бюджетного планирования, особенно на федеральном уровне и уровне штата, — убедить законодателей отказаться от преимущественно постатейного планирования и нацелиться на результаты. В крайнем случае, вопросы, связанные с результативностью, должны рассматриваться законодателями в ходе бюджетных слушаний. Исполнительные органы, в свою очередь, отвечают за то, чтобы законодатели получили значимую и надежную информацию о результативности в удобной для использования форме. Это важно подчеркнуть, поскольку при внедрении данного подхода многие штаты столкнулись со следующей проблемой: законодатели просто «утонули» в огромном количестве показателей и прочих данных, к тому же представленных в весьма непривлекательном виде, что, разумеется, не способствовало конструктивному использованию этой информации.

В данной книге мы не ставим перед собой цель рассмотреть весь процесс бюджетного планирования. В ней будет рассказано о новом аспекте информации о результативности. Основные вопросы бюджетного планирования на основе результатов (см. окно 12-1) мы обсудим после небольшой исторической справки.

Немного истории

Бюджетное планирование на основе показателей работы появилось как минимум в начале 1960-х годов. В то время основное внимание уделялось взаимосвязи между вложенными ресурсами и полученными продуктами. В некоторых случаях (например, в Милуоки, штат Висконсин, и округе Нассау, штат Нью-Йорк) в бюджет закладывались сотни удельных показателей, увязывавших затраты денежных средств и труда с продуктом. В Саннивейле (штат Калифорния) такая система используется с начала 70-х годов, причем удельные затраты конвертируются в индексы продуктивности, позволяющие проводить сравнения по видам услуг и по годам. С недавних пор в Саннивейле стали обращать больше внимания на результаты.

Типичным индикатором продуктивности будет, например, «стоимость (или трудозатраты) в расчете на тонну уложенного асфальта». Имеются случаи отказа от использования данного вида отчетности, поскольку обилие удельных показателей мешает внешним пользователям работать с информацией. Вместе с тем такая информация может быть полезной для менеджеров и их руководителей (и, по желанию, для выборных должностных лиц) при контроле технической эффективности.

Новым аспектом является увязывание результатов с заявками на получение бюджетного финансирования. Именно этот аспект отражен в термине «бюджетное планирование на основе результатов» (results-based budgeting)[5]. В законах, принятых как на федеральном уровне, так и на уровне штатов, закрепляется концепция принятия бюджетных решений на основе не только финансовых средств или физических продуктов, но и результатов.

Среди многих инициированных за последнее время систем мониторинга результативности с целью сориентировать бюджетный процесс на результаты следует выделить принятый в 1993 году Акт о результативности работы государственных органов. Эта бюджетная акция федеральных властей уникальна тем, что (а) она нашла поддержку у обеих политических партий, а также законодательной и исполнительной ветвей государственной власти; (б) соответствующие положения были прямо прописаны в законе, в отличие от более ранних подходов, например систем «планирования-программирования-бюджетирования» (Planning-Programming-Budgeting-System, PPBS), «нулевого бюджетирования» (Zero-Based Budgeting, ZBB) и «целевого управления» (Management by Objectives, MBO).

ОКНО 12–1

Основные вопросы бюджетного планирования на основе результатов

1. Целесообразность бюджетного планирования на основе результатов, а не продуктов.
2. Ограничения при использовании результатов мониторинга в процессе бюджетного планирования.
3. Временной интервал бюджетного планирования исходя из того, что многие результаты могут быть получены несколько лет спустя.
4. Возможности увязывания затраченных ресурсов с полученными продуктами и результатами.
5. Роль индикаторов эффективности.
6. Фиксация целевых установок в бюджетах.
7. Использование пояснительной информации.
8. Степень влияния программы на результаты.
9. Использование результатов мониторинга в процессе разработки и анализа бюджетных заявок.
10. Применение бюджетного планирования на основе результатов к работе внутренних служб.
11. Применение бюджетного планирования на основе результатов к составлению капитального бюджета.
12. Поцелевое бюджетное планирование.
13. Использование специальных аналитических методов.
14. Роль качественной информации.

Целесообразность бюджетного планирования на основе результатов, а не продуктов

На первый взгляд, использование данных о результатах в процессе планирования бюджета представляется вполне разумным, однако, несмотря на это, вокруг данного вопроса было много дискуссий, например при сравнении подхода к бюджетному планированию, применяющегося в Новой Зеландии, с практикой формирования федерального бюджета в Австралии и США. В Новой Зеландии исполнительные органы несут ответственность за продукт, а не за результат, что закрепляется в соответствующих договорах с руководителями департаментов (эти договоры описаны в главе 11). Здесь исходят из того, что реализующие программы организации могут контролировать продукт, в то время как результаты подвержены воздействию множества факторов, которые они контролировать не в состоянии. Ответственность за результаты несут только министры.

На самом деле различия в подходах не так велики, как представляется на первый взгляд. В Новой Зеландии в определение «продукта» включено качество услуг, т.е. их правильность, своевременность, доступность, степень удовлетворенности клиентов — характеристики, которые в данной книге (и в работах других авторов) часто классифицируются как результаты[6].

Один из доводов против того, чтобы реализующие программы организации несли ответственность не только за продукт, но и за результат, заключается в том, что результаты — это именно то, ради чего создавались данные организации. Их деятельность явно вносит вклад в получаемый результат, даже если никакая отдельно взятая группа лиц, будь то персонал программы или лица, принимающие политические решения, не может полностью его контролировать. Возьмем, к примеру, программы субсидирования доходов и социальной помощи. Основной вопрос: кто имеет право на получение помощи и в каком размере? Этот вопрос решается политически — законодательным органом или представителями высшего руководства исполнительных органов. Однако, если соответствующая политика плохо реализуется на практике — персонал программы работает нечетко и/или чеки не выписываются в нужном размере и не рассылаются вовремя нужным людям, желаемый результат не будет получен, и персонал программы должен нести за это хотя бы часть ответственности.

Создание стимулов для улучшения результатов работы для персонала программы представляется нам лучшим решением. *Многие, если не все, результаты достигаются усилиями нескольких организаций и секторов экономики, и ответственность за них носит, по существу, распределенный характер.* Именно этот принцип лежит в основе подхода, применяемого правительствами Австралии и США. Как отмечалось в главе 10, в отчеты предлагается включать оценку степени такого влияния на результаты по каждому показателю результативности. Таким образом, пользователи информации будут предупреждены о присущих ей ограничениях и в то же время отчитывающаяся организация берет на себя часть ответственности за результаты.

Для органов власти более низкого уровня (и особенно местных правительств), а также организаций частного сектора вопрос о распределении ответственности между продуктами и результатами стоит менее остро.

Ограничения при использовании результатов мониторинга в процессе бюджетного планирования

Мониторинг результативности «смотрит» *назад*. Его задача — предоставить как можно более точные сведения о том, что произошло ранее. Данные о предыдущих результатах дают важную информацию для составления прогноза, *однако оценка будущих результатов кардинально отличается от анализа предыдущей деятельности*. Тенденции, имевшие место в прошлом, — только один из многих факторов, влияющих на будущие результаты. Поэтому нельзя с уверенностью сказать о том, каким будет эффект от действия прочих факторов, особенно если мало что известно о *количественной* взаимосвязи между ресурсами и результатами.

Рекомендация: если спрогнозировать будущие результаты особенно затруднительно, вместо одного значения показателя лучше дать интервал значений, это поможет сделать прогноз более реалистичным и информативным.

Временной интервал бюджетного планирования

Обычно в бюджет включаются данные только за текущий бюджетный год (годы), особенно для правительств штатов, местных правительств и частных организаций. В некоторых странах, например в США и Австралии, центральные правительства включают в бюджет оценочную потребность в финансировании на последующие периоды (еще на три года вперед). Такая оценка нужна по трем причинам:

- можно не концентрировать внимание на краткосрочных результатах;
- для достижения требуемых результатов в некоторых программах необходимо финансирование не только из текущего, но и из будущих бюджетов;
- если в рамках программы запрашиваются ресурсы, эффект от использования которых не может проявиться до конца бюджетного периода, то показатели результатов бюджетного года не будут отражать желаемого эффекта; следовательно, бюджетные предложения, особенно для правительств высокого уровня, должны включать оценки результатов, выходящих за рамки планируемого периода.

Основное предположение в данном случае заключается в том, что организации смогут лучше распределять ресурсы, если будут проанализированы предполагаемые затраты и результаты на несколько лет вперед. Например, результаты финансирования новой федеральной (или на уровне штата) программы по борьбе со злоупотреблением алкоголем могут проявиться только через два с лишним года: потребуется определенное время для признания программы на местном уровне, подготовки кадров, рекламирования и реализации программы, после чего следует убедиться в том, что клиенты действительно получили обещанные услуги, и измерить полученные результаты. Так что вряд ли можно ожидать измеримого эффекта до конца бюджетного года даже для промежуточных результатов. Другой пример: строительство дорог может привести к снижению числа аварий и пробок только через несколько лет. Следовательно, не стоит ли включить в обоснование бюджета оценку величины будущих улучшений?

Решение заключается в организации бюджетного процесса таким образом, чтобы предлагаемый бюджет учитывал результаты, которые предполагается получить в

сроки, выходящие за рамки данного бюджета. Для некоторых программ это сделать очень легко. Например, предлагается выделить средства на капитальный ремонт жилых домов для 100 семей. Сроки, в которые будет проведен ремонт, можно определить достаточно точно, так что число семей, дома которых будут отремонтированы в течение каждого (бюджетного и последующего) года, также известно. А вот если взять программу лечения от наркомании, то гораздо труднее оценить, сколько пациентов будет вылечено и за какой срок. В этом случае предполагаемые результаты могут основываться на результатах мониторинга о проценте успешно вылеченных пациентов в прошлом. Оценка будущих результатов может быть сделана и без разбивки по годам.

Местные программы сталкиваются с необходимостью рассматривать будущие результаты в связи с принятием бюджета на текущий год гораздо реже, чем федеральные программы или программы штатов. Однако даже на местном уровне существуют программы, например в сфере образования или здравоохранения, имеющие долгосрочные цели.

Проблемы долгосрочных результатов находятся вне поля зрения большинства правительств, за исключением некоторых штатов, где заявки на расширение финансирования (включая новые программы) рассматриваются отдельно от заявок на продолжение финансирования. В первом случае требуются прогнозные оценки результатов будущих периодов.

Возможности увязывания затраченных ресурсов с полученными продуктами и результатами

При анализе данных, собранных для проведения мониторинга, крайне важно увязать данные о затраченных ресурсах с данными о полученных продуктах и результатах. При этом основанное на результатах бюджетное планирование и прочие подобные методы распределения ресурсов (включая стратегическое планирование) выходят на новый уровень — уровень *оценки взаимосвязи между ресурсами и предполагаемыми результатами.* Такие оценки отличаются большой неопределенностью, которая частично связана с отсутствием надежных данных о затратах в прошедшие периоды. Однако это потенциально решаемая проблема. Гораздо сложнее оценить *будущие* затраты, особенно их влияние на уровень накладных расходов при инвестициях в новые программы. Еще сложнее оценить величину затрат, необходимых для повышения результативности, особенно для конечных результатов. Обычно нельзя точно указать, на какую сумму должно быть увеличено/снижено финансирование (или трудозатраты) для увеличения/снижения конечных результатов на определенную величину. По мере накопления опыта работы с результатами мониторинга оценка этой зависимости может стать более точной, однако она никогда не станет столь же предсказуемой, как зависимость между финансированием и трудозатратами и полученным продуктом.

Оценить объем результатов, которые будут получены в будущем при наличии определенных ресурсов — даже всего на год вперед, — намного сложнее, чем провести мониторинг проделанной работы.

По мере перехода от анализа связи «ресурс — продукт» к анализу связи «ресурс — промежуточный результат» и, наконец, «ресурс/продукт — конечный результат» прогноз становится более неопределенным. Далее мы рассмотрим

взаимосвязь между ресурсами, продуктами, промежуточными и конечными результатами. В прошлом этой взаимосвязи уделялось мало внимания.

Связь между ресурсами и продуктами. Объем продукта, который предполагается получить в данный бюджетный год, можно использовать для оценки связанных с этим затрат денежных средств и труда персонала. И наоборот: если бюджет начинают составлять исходя из суммы выделенных средств и имеющегося персонала, можно установить, какой объем продукта может быть получен[7]. Для многих, если не для большинства, программ объем вероятного продукта можно оценить достаточно точно, если известно, какое количество персонала и денежных средств будет задействовано. Кроме того, в программах скорее всего налажен учет продуктов и прямых трудозатрат за прошедшие периоды. Необходимая информация может быть получена, даже если в настоящее время такого учета не ведется[8].

Если потребности в финансировании определяются на основе предполагаемого объема работы, оценка трудозатрат и денежных средств будет зависеть от возможности точно определить объем и характер работы, которая поступит в течение бюджетного года, а также от влияния новых процедур или технологий предоставления услуг. Например, в системе школьного образования, чтобы принимать решения, касающиеся школьных зданий, классов, учителей, закупки книг и других учебных материалов, необходимо знать число учащихся. Известны случаи, когда неточный прогноз приводил к крайне неприятным ситуациям.

Данные за прошлые годы, полученные в ходе мониторинга результативности, обычно служат хорошей основой для оценки зависимости результатов от ресурсов на текущий бюджетный год. Однако, если существует вероятность того, что работа в будущем году будет заметно *отличаться по сложности* от работы в прошлые годы, данное изменение должно быть учтено при составлении бюджета. Например, служба внутренних доходов может отслеживать количество и сложность поступающих в каждом году налоговых деклараций.

Объем будущей работы также зависит от *внешних факторов*. Например, для местных программ и программ штатов погодные условия (например, долгосрочный прогноз оттепелей и заморозков в бюджетном году) могут влиять на объем необходимых дорожных работ и соответствующих затрат, равно как и изменения в интенсивности движения. Число и характеристики клиентов программ (потребность в трудоустройстве, медицинском обслуживании, социальной помощи и др.) крайне непредсказуемы из-за действия множества экономических и социальных факторов, поэтому основанный на прошлых данных прогноз не может быть точным. В некоторых программах можно исходить из численности населения, однако таким оценкам также свойственна некоторая неопределенность, поскольку, например, может усилиться иммиграция из кризисных точек.

Связь между ресурсами и промежуточными результатами. Для некоторых показателей результативности связь между данными о ресурсах и промежуточными результатами может быть установлена с достаточной степенью точности. Однако даже в этом случае знание о зависимости промежуточных результатов от ресурсов в прошлом позволяет лишь весьма приблизительно оценить, чего можно ожидать в данном бюджетном году. Например, такие федеральные органы, как Департамент образования, Департамент жилья и городского развития, Департамент здравоохранения и социальных услуг, Департамент труда или Агентство по охране окружающей среды, направляют большую часть

средств на уровень штата или местным органам, а не конечным потребителям их услуг. Если нижестоящие органы предпринимают те или иные шаги, поддерживаемые федеральным правительством, для соответствующего департамента эти шаги будут представлять собой промежуточный результат. Данные о связи между предоставлявшимися федеральным правительством финансированием и помощью, с одной стороны, и инициативными действиями местных правительств и правительств штатов — с другой, могут оказаться очень полезными. Однако, исходя из существовавших в прошлом отношений, можно только самым грубым образом оценить то, что местные правительства и правительства штатов будут делать в течение данного бюджетного года.

Некоторые промежуточные результаты можно оценить относительно точно. Например, достаточно точно спрогнозировать такой промежуточный результат, как срок выполнения заявки, если известно, каким штатом сотрудников и каким финансированием располагает программа[9]. Однако даже в этом случае приходится иногда учитывать внешние факторы. Например, неожиданный рост количества поступающих заявок или увеличение в общем числе доли сложных заявок может оказать существенное влияние на сроки их выполнения.

Приведем примеры труднопредсказуемых промежуточных результатов:

- количество организаций или граждан, изменивших свое отношение к выбрасыванию отходов на экологически более правильное после получения помощи в рамках программы штата или местного правительства;
- число или процент родителей, посещавших специальные занятия, в результате чего они стали использовать подходы, стимулирующие в их детях желание хорошо учиться в школе;
- степень удовлетворенности клиентов полученными услугами.

Во всех перечисленных выше случаях результаты зависят не только от стремления реализующей программу организации добиться определенного поведения или восприятия со стороны ее клиентов, но также от самих клиентов и, конечно, от внешних факторов.

Главное — понимать, что данные о прошлых затратах и промежуточных результатах полезно использовать при подготовке материалов о затратах и промежуточных результатах для нового бюджета. Однако, повторим, во многих случаях можно только очень грубо оценить взаимосвязь между затратами и промежуточными результатами в будущем.

Связь между ресурсами и конечными результатами. Нужно считать общим правилом, что установить заведомо прочную взаимосвязь между ресурсами и конечными результатами невозможно, как бы хороши ни были данные за прошедший период (с экономической точки зрения имеется очень мало данных о том, как функция производства связана с ресурсами и конечными результатами.) Тем не менее эта взаимосвязь крайне важна и должна учитываться в любом бюджетном процессе, по крайней мере в качественном выражении.

Некоторые показатели конечных результатов легче увязать с ресурсами, чем остальные. Например, *количество и процентную долю дорог в ведении штата или местного правительства, которые находятся в удовлетворительном состоянии*, можно считать конечным результатом работы дорожных служб. Эти показатели тесно связаны с объемом финансирования, выделяемым на содержание и ремонт дорог. Данные за предшествующие периоды помогут определить уровень затрат, необходимых для получения заданного значения этого показате-

ля (или, наоборот, оценить процент дорог, состояние которых будет удовлетворительным при заданном объеме финансирования). Значительно труднее установить, насколько финансирование программ борьбы с наркоманией за счет средств федерального правительства, правительств штатов, местных правительств или частных источников способствовало улучшению состояния клиентов или повышению уровня знаний о последствиях употребления наркотиков.

Крайне сложно предсказать, в какой степени выделение бюджетных средств может способствовать *предотвращению нежелательных явлений* (будь то преступления, болезни или конфликты в семье). В лучшем случае с помощью имеющихся данных можно нарисовать очень приблизительную картину взаимосвязи между ресурсами и результатами.

В целом, чем больше непосредственное влияние программы на результаты, тем больше возможностей для установления численной взаимосвязи между ресурсами и результатами. Как правило, местные правительства и частные организации способны в большей степени повлиять на результаты, чем штаты или федеральные органы, так что им легче проследить взаимосвязь между ресурсами и результатами (промежуточными и конечными). Тем не менее по многим показателям конечных результатов оценка будет заведомо очень неточной. Сколько дополнительных ресурсов потребуется, чтобы количество клиентов, удовлетворенных местами отдыха, возросло на 5 процентных пунктов (скажем, с 65 до 70 процентов)? В лучшем случае на этот вопрос может быть получен весьма приблизительный ответ.

Если определение количественной (или даже качественной) зависимости между объемом и видом продукта, видом вмешательства и объемом полученных результатов имеет принципиальное значение, то необходима углубленная оценка программы. Даже если об этой зависимости известно очень мало, в решении о выделении финансирования и при его обосновании следует четко указать на предполагаемые результаты.

Связь между продуктом и результатами. Результаты вытекают из продукта. Например, количество выполненных заявок является продуктом, касается ли это звонков в полицию, пожарную охрану, вызовов сантехника, запросов о движении транспорта или заявок на предоставление любой другой услуги. Результат — это была ли заявка выполнена удовлетворяющим клиента образом и что конкретно произошло. Некоторые показатели результативности прямо увязывают продукт и результат, например «процент получателей услуг (продукт), достигнувших желаемых результатов».

При подготовке или анализе бюджетных предложений следует рассмотреть объем предполагаемого продукта на бюджетный год и сопоставить его с результатами, которые могут быть получены на его основе, и временем их получения. Если в течение бюджетного года предполагается обслужить X клиентов (продукт), то скольким из них эти услуги помогут достичь желаемого в этом или в будущем году (результат)? Например, сколько человек смогут найти работу после прохождения курса обучения и как скоро или какой процент детей, рожденных малоимущими женщинами, получившими дородовую медицинскую помощь, вырастут здоровыми?

Как при подготовке, так и при рассмотрении бюджетных заявок нужно *убедиться в том, что показатели результатов имеют смысл с точки зрения показателей продукта.* Если для какой-либо услуги существует значительный временной разрыв между получением продукта и получением результата, показатели резуль-

татов бюджетного года должны сопоставляться с показателями продукта за соответствующий предшествующий период.

Связь между промежуточными и конечными результатами. Установить количественную зависимость между промежуточными и конечными результатами может оказаться трудным делом, однако зачастую это проще, чем установить прямую связь между ресурсами и конечными результатами. Например, правительство штата предоставляет финансирование или техническую помощь местным органам на цели нормативного регулирования природоохранной деятельности, направленной на улучшение качества атмосферы. Скорее всего не удастся со всей определенностью установить связь между регулирующей деятельностью местного органа (промежуточный результат для штата) и более чистым воздухом (конечный результат для обоих). В некоторых случаях эта связь более очевидна. Например, в результате охвата прививками большего количества детей можно ожидать среди них снижения уровня заболеваемости данной болезнью.

Как это можно выяснить? Для большинства программ бóльшая часть перечисленных выше связей не установлена. Ответ могут подсказать результаты мониторинга, даже если он был введен всего год или два назад (специальные аналитические методы будут рассмотрены ниже). Однако оценка результатов, особенно конечных, всегда сопряжена с большой степенью неопределенности в отношении конкретных уровней бюджета на текущий и последующие годы. Главное здесь — установить *правдоподобную* связь между закладываемыми в бюджет средствами и предполагаемыми результатами. В основу могут быть положены прошлые результаты, скорректированные с учетом предполагаемых изменений в данном году в результате действия внутренних или внешних факторов.

Роль индикаторов эффективности

Эффективность является важным аспектом бюджетного процесса. Как отмечалось ранее, эффективность традиционно определяется как *соотношение ресурсов и продуктов.* В рамках ориентированного на результаты бюджетного планирования в это понятие добавляется новый элемент — соотношение ресурсов и результатов. Например, *затраты на одного обслуженного человека, положение которого значительно улучшилось после получения услуги.* Более традиционный, ориентированный на продукт индикатор эффективности будет сформулирован как «затраты на одного обслуженного человека».

В тех случаях, когда выявляется достаточно устойчивое численное соотношение между продуктами или результатами и вложенными ресурсами, данные за прошедший период можно использовать для расчета удельных величин, например *стоимость содержания одной полосомили дорог или стоимость содержания одной полосомили дорог, состояние которой оценивается как хорошее.* Полученные цифры могут использоваться для составления бюджета на следующий год. При этом следует рассмотреть факторы, которые могут возникнуть в будущем. Например, при оценке расходов на содержание дорог необходимо учесть возможное повышение цен, использование новых технологий и их стоимость, а также любые данные, свидетельствующие о повышении объемов или сложности работ в последующие годы.

Для некоторых результатов, таких как, например, «состояние дорог», можно найти численную привязку к продуктам, например «количество по-

лосомиль дорог, которые предполагается отремонтировать в течение года с учетом выделенного финансирования». Составители бюджетов и аналитики могут рассмотреть несколько вариантов того, сколько дорог можно отремонтировать при различном объеме финансирования, и определить, сколько дорог будет находиться в хорошем состоянии в каждом случае. Эти цифры покажут принимающим решения лицам соотношение затрат и результатов, давая им возможность выбрать более предпочтительную комбинацию.

Для работы следователей индикатором эффективности, основанным на результатах, может стать количество раскрытых преступлений на доллар финансирования или час работы следователя. Данные о раскрываемости преступлений используются для составления бюджета на следующий период. При этом, однако, количество и процент раскрытых преступлений в значительной мере зависят от количества сообщений в полицию и вида преступлений (например, раскрываемость по кражам со взломом намного ниже, чем по ограблениям). Кроме того, на раскрываемость преступлений могут сильно влиять факторы, которые полиция не может контролировать (например, сложность дел), а также внутренние факторы (текучесть кадров среди следователей, качество и объем следственных работ). При оценке раскрываемости преступлений на основе данных об эффективности работы за прошедший период следует рассмотреть тенденции в проявлении этих факторов.

Удельные показатели, в которых за единицу измерения взят *продукт*, широко применяются в процессе бюджетного планирования, а удельные показатели, где единицей измерения служит *результат*, — наоборот. Одна из причин состоит в том, что данные о результативности в процессе формирования бюджета обычно не рассматриваются. Сейчас ситуация меняется. В будущем основной причиной ограниченного использования показателя затрат на единицу результата станет не отсутствие данных, а отсутствие четкой численной взаимосвязи между ресурсами и результатами.

Фиксация целевых установок в бюджетах

При подготовке основанного на результатах бюджета главное — определить значения отдельных показателей результативности. Как можно это сделать в условиях значительной неопределенности будущих условий и степени влияния объема ресурсов на значения показателей? Последовательность действий предложена в окне 12-2. Отдельные факторы, которые нужно рассмотреть в связи с пунктом 3, перечислены в окне 12-3[10].

В программах, характеризующихся значительной неопределенностью будущих значений одного или нескольких показателей результативности, можно использовать два варианта целевых установок: переменные и интервалы.

Переменные значения устанавливаются для показателей результативности, если последние сильно зависят от отдельных характеристик поступающей работы и существует значительная неопределенность в отношении этих характеристик. При таком подходе сначала определяется зависимость результатов от характеристик. Окончательное значение показателя определяется *по факту*, в зависимости от характеристик работы, которая была реально проделана в течение бюджетного года.

ОКНО 12–2

Рекомендуемые действия при определении целевых установок

1. Проанализируйте стратегический план организации (если он есть). Закладываемые в бюджет показатели должны быть согласованы со стратегическим планом.
2. Проанализируйте имеющиеся данные о связи между ресурсами (финансированием и трудозатратами), продуктами и результатами. Ознакомьтесь со всей приложенной пояснительной информацией. На основе этих данных определите целевые установки, согласующиеся с объемом ресурсов, которые предполагается выделить на реализацию программы.
3. Рассмотрите каждый из факторов, перечисленных в окне 12-3 (внешние ресурсы, общая обстановка, изменения в законодательстве или иных требованиях, предполагаемые изменения в самой программе), и скорректируйте значения целевых установок с учетом этих факторов.
4. Рассмотрите результаты, полученные другими организациями или при других условиях (см. главу 9). Например, результаты лучше работающих отделов или организаций, предоставляющих аналогичные услуги, на которые может равняться данная программа.
5. Проанализируйте результаты и рекомендации любых последних отчетов об оценке программы. Подумайте, какое значение для будущей работы имеют отмеченные в отчетах прошлые достижения и выявленные проблемы.
6. Проведите программный анализ, анализ эффективности затрат и/или анализ затрат и результатов для оценки будущих эффектов от реализации программы.

Пример. Если результат считается крайне чувствительным к составу поступающей работы (например, к составу клиентов) и этот состав в бюджетном году неясен, можно установить показатели для каждой категории работ, не делая каких-либо предположений о соотношении категорий. *Совокупный показатель* определяется по окончании бюджетного года, когда это соотношение уже известно.

Для показателя «процент граждан, прекративших получать социальное пособие в связи с трудоустройством» можно установить отдельные показатели по группам получающих пособие семей, отличающихся уровнем образования. Допустим, предполагается, что в течение года найдут работу и перестанут получать пособие 75 процентов граждан с образованием не ниже среднего и только 30 процентов граждан с образованием ниже среднего. Эти показатели и будут заложены в бюджет. Можно также указать и совокупный процент, основанный на предположениях о составе клиентов.

В конце года на основе фактических данных об образовании клиентов рассчитывается совокупный показатель, который затем сравнивается с фактическим совокупным процентом. Если в течение года пособие получали 420 граждан со средним образованием и 180 граждан без законченного среднего образования, то совокупный показатель нашедших работу граждан составит 44 процента — 30 процентов от 420 (126) плюс 75 процентов от 180 (135), или 261 человек. Разделив 261 на общее число получателей пособия в данном году (600), получаем совокупный показатель

ОКНО 12–3

Факторы, рассматриваемые при выборе конкретных целевых установок

- *Результаты предшествующих периодов.* Основу для определения целевых установок составляют последние достижения и динамика их изменений. (Например, если в последние годы наблюдается тенденция к увеличению значения какого-либо показателя на 10 процентов в год, можно сделать вывод, что в следующем году этот показатель надо увеличить на этот процент.)
- *Объем средств и персонал, которые программа предполагает иметь в своем распоряжении в период, на который утверждается целевая установка.* Как отразится на способности программы достичь желаемых результатов увеличение или сокращение финансирования или персонала?
- *Объем внешних ресурсов, которые предполагается привлечь в дополнение к ресурсам программы*. Потенциальные источники включают другие организации, фонды, волонтеров и представителей делового сообщества. Если эти источники могут сыграть важную роль в получении желаемых результатов и есть свидетельства того, что их вклад существенно увеличивается, то как это может отразиться на результатах программы?
- *Внешние факторы, которые, вероятно, будут иметь место в рассматриваемый период.* Например, состояние экономики, демографическая ситуация, погодные условия, серьезные изменения в местной индустрии (например, плановое размещение или вывод крупных предприятий), а также в мировой конкурентной среде.
- *Недавно произведенные или готовящиеся изменения в законодательстве и в иных требованиях вышестоящих органов власти*. В какой мере они могут способствовать или препятствовать достижению положительных результатов программы?
- *Планируемые изменения в программных подходах, процедурах, технологиях и т.п.* Важно определить наилучшие сроки для таких изменений.
- *Вероятный интервал между одобрением бюджета и предполагаемым временем появления результатов*. Это касается как результатов, полученных в прошлые годы и проявляющихся в показателях, запланированных на бюджетный год, так и времени появления результатов за счет средств, выделяемых в бюджетном году (для некоторых показателей результативности эффекта можно ожидать уже в бюджетном году, в то время как для других он проявится в последующие годы).
- *Политические интересы*. Иногда политики настаивают на завышенных показателях (однако даже в этом случае специалисты программы и бюджетные аналитики должны представить принимающим решения лицам свою оценку реально достижимых результатов).

доли граждан, которые, как предполагается, перестанут получать пособие – 44 процента.

Этот показатель может быть также привязан к уровню безработицы в стране. Например, можно установить показатель в 15 процентов, если уровень безработицы превысит 5,4 процента, и 25 процентов – при уровне безработицы ниже 5 процентов. Можно также использовать формулу, увязывающую предполагаемые результаты со значением внешнего фактора. В нашем примере – предполагаемый процент снятых с пособия граждан увязывается с уровнем безработицы в стране.

Интервалы значений могут устанавливаться для любого показателя результативности, характеризующегося значительной степенью неопределенности будущих значений. Данный подход будет полезен для многих программ, особенно в отношении конечных результатов. Целевая установка выражается не одной цифрой, а несколькими. Например, «уровень удовлетворенности клиентов может составить от 80 до 87 процентов» или «доля клиентов, не употребляющих незаконные наркотики спустя 12 месяцев после завершения курса, составит от 40 до 50 процентов».

Угроза подтасовки результатов, и как с ней бороться. По мере того как руководители высокого ранга и выборные должностные лица начинают придавать все большее значение закладываемым в бюджет целевым установкам, возрастает и угроза манипулирования этими данными. Эта угроза существует на всех уровнях. Руководители программ и другие высокопоставленные чиновники могут устанавливать такие показатели, которые обеспечивают им хорошую отчетность, финансирование или личное вознаграждение (это еще один довод в пользу того, чтобы законодатели приглашали независимых аудиторов для анализа бюджетных предложений, особенно на уровне штатов и федерального правительства.) Выборные должностные лица, в свою очередь, могут манипулировать данными по самым разным политическим причинам. Подобные манипуляции можно предотвратить следующим образом:

- установить многоуровневый процесс проверки, в рамках которого исполнительный персонал поверяет значения показателей, кажущихся слишком «оптимистичными» или, наоборот, слишком «осторожными»;
- использовать один из указанных выше вариантов, позволяющих избежать конкретных чисел; интервал значений хотя и допускает, но все же минимизирует возможность манипуляций;
- четко указывать предполагаемые будущие результаты, которые особенно трудно оценить; кроме того, в бюджетных документах нужно отдельно выделять вновь введенные показатели результативности, подчеркивая сложность установления значения показателя при отсутствии прошлого опыта;
- требовать объяснения нестандартных показателей;
- по мере перехода к показателям, основанным на результативности деятельности, возрастает стремление увязывать уровень вознаграждения с результатами; в этих случаях, прежде чем принимать решение о финансировании или выплате вознаграждения, необходимо детально изучать причины появления слишком хороших или слишком плохих результатов;
- изучать наблюдавшиеся ранее взаимоотношения между ресурсами, продуктами и результатами и проверять целевые установки на соответствие этим взаимоотношениям.

В некоторых случаях и исполнительные, и репрезентативные органы отдают предпочтение неясным, размытым показателям. Например, в школьных округах дебатировался вопрос, нужно ли включать в отчетность точный показатель успеваемости учащихся (например, улучшение результатов тестов на два процентных пункта или уменьшение различий в успеваемости представителей национальных меньшинств и основного населения на три процентных пункта в течение года). В этих случаях должностные лица предпочтут интервал значений (см. выше).

Из-за боязни выглядеть плохо организации часто неохотно докладывают о результатах, оказавшихся ниже прошлогодних, даже если в текущем году про-

изошло реальное сокращение ресурсов (т.е. увеличились затраты). Тем не менее следует реалистично оценивать последствия сокращения финансирования. Соответствующие отчеты должны поощряться, особенно при наличии должного обоснования. Неспособность организации сделать то, что было сделано в прошлом году, еще не дает оснований для критики программ, по которым произошло сокращение ресурсов. Кроме того, это сокращение может быть скомпенсировано за счет повышения продуктивности. Если же под давлением политических обстоятельств для какой-либо программы устанавливаются показатели явно выше тех, которых можно реально достичь, сотрудники программы по крайней мере должны отдавать себе в этом отчет.

Целевые установки — это прекрасный инструмент управления организацией, особенно если они утверждаются и проверяются в течение года, например раз в месяц или квартал. Целевые установки могут использоваться для внутренних целей организации, даже если они не учитываются в бюджетном процессе.

Использование пояснительной информации

Как отмечалось в главе 10, при разработке и подаче бюджетных заявок рекомендуется сопровождать результаты мониторинга пояснительной информацией. При подготовке бюджета эту информацию необходимо проанализировать на предмет того, почему программа работает хорошо или плохо и что можно сделать для ее улучшения. Пояснительная информация также помогает выявить изменения, которые могут повлиять на стоимость программы и определение желаемых результатов.

Как уже говорилось, в процессе подготовки и утверждения бюджета

Проблемы работы с целевыми установками

Не приведет ли требование включать в отчетность целевые установки к усилению ответственности за их невыполнение? В некоторых ситуациях отчитывающиеся организации вполне могут этого опасаться, особенно если в показателе заложен какой-либо стандарт. Рассмотрим, например, такой показатель, как «процент случаев, когда время реагирования службы скорой помощи превысило X минут». Приведет ли несоблюдение этого показателя к повышению ответственности предоставляющей данную услугу организации? Может ли это служить основанием для ее наказания? Сможет ли семья больного выиграть дело в суде на том основании, что время реагирования превысило стандарт и это привело к ухудшению состояния больного? Все эти вопросы правового характера нужно принимать во внимание, поскольку в *подобных* ситуациях клиенты начинают обращаться в суд.

Вместе с тем применительно к большинству показателей результативности вряд ли встанет вопрос об ответственности. Всем должно быть ясно, что целевые установки — это прогноз, основанный на множестве условий и факторов, которые могут повлиять на результат. Более того, закладываемые в бюджет показатели носят *групповой характер* и не относятся к конкретным гражданам или семьям. Даже при отсутствии системы мониторинга результативности на организацию могут подать в суд, если есть свидетельства того, что ее сотрудники проявили безответственность, приведшую к серьезному ущербу.

должны учитываться результаты оценки программ. Заключение о результатах и степени влияния программы на их получение будет полезно для определения ценности текущей программы. Лица, утверждающие проект бюджета программы, могут затем проанализировать и более поздние данные, чтобы понять, насколько предлагаемый бюджет отражает изменения, рекомендованные по результатам оценки. *Результаты оценки программы, как правило, должны иметь приоритет перед результатами мониторинга, полученными самой реализующей программу организацией*[11].

Следует также поощрять объяснение целевых установок, особенно по важнейшим позициям, в которых значение показателя существенно отличается от достигнутых в прошлом результатов. Данная информация должна включать предположения, на основании которых сделана оценка будущих результатов, а также описание важнейших внешних факторов, которые, как предполагается, могут привести к отклонению результатов от уровня, достигнутого ранее.

Информация, поясняющая достигнутые в прошлом результаты, включая материалы последней оценки программы, выявляет причины успехов или их отсутствия, т.е. сильные и слабые стороны программы. На этом основании при подготовке и утверждении бюджета можно определить, какие меры следует принять (если это необходимо) для исправления ситуации.

Степень влияния программы на результаты

Руководители организаций часто очень болезненно относятся к использованию показателей результативности для оценки своей деятельности. Как уже отмечалось, эти руководители лишь частично контролируют результаты, особенно конечные. Чтобы снять остроту этой проблемы и помочь пользователям информации, полученной в результате мониторинга, лучше понять, что она означает, *в системе мониторинга результативности стоит предусмотреть классификацию каждого показателя результативности с точки зрения степени влияния программы на результат* (см. главу 10). Таким образом, будет установлено, в какой степени программа может влиять на каждый показатель по сравнению с внешними факторами[12]. Отметим, *что это влияние бывает даже большим, чем представляется самим реализующим программу организациям. Например, весьма значимое влияние на результаты, вплоть до внесения изменений в законодательство, во многих случаях может оказать новаторский подход к работе.*

Показатели следует поделить на небольшое число широких категорий, например «значительное влияние», «некоторое влияние», «незначительное влияние». (Если программа не может повлиять на значение показателя результативности, то он не может служить показателем результативности. Однако для целей анализа бюджета следует указать причины, по которым это влияние отсутствует.)

Отсутствие влияния может означать, что программа не работает, как надо, и требуются серьезные изменения.

Использование результатов мониторинга в процессе разработки и анализа бюджетных заявок

Процесс подготовки и анализа бюджета призван обеспечивать распределение необходимых ресурсов по наиболее эффективным с точки зрения затрат направлениям. С появлением данных о ресурсах, продуктах, результативности и эффективности работы, а также пояснительной информации бюджетные

аналитики получили возможность более комплексно и осмысленно формировать и анализировать проекты бюджетов. Данные о результативности, даже недостаточно точные или неполные, позволяют анализировать и потребности в ресурсах, и результаты, а также условия, при которых был получен хороший или плохой результат. В главе 10 мы рассказали о том, как анализировать прошлую деятельность. Аналогичные подходы применимы и к бюджетному планированию на основе результатов.

Основные этапы анализа бюджетных заявок перечислены в окне 12-4 и подробно рассмотрены ниже. Разумеется, какие-то этапы могут быть пропущены, иначе эта работа ляжет непосильным бременем на проверяющих.

А. Проверить поданную заявку на наличие самых последних данных и показателей объемов работ, продуктов, промежуточных результатов и конечных результатов. В заявке должны быть указаны данные за предшествующий период по каждому показателю, последние из имеющихся данных о результатах за текущий бюджетный год и целевые установки на финансовый год (годы), по которому подается бюджетная заявка. Если показатель введен недавно и поэтому его ожидаемое значение через год не может быть установлено, следует отметить это обстоятельство и указать, когда данные (по факту и показателям) будут получены.

Если какие-то важные показатели не могут иметь количественного выражения, следует объяснить почему и представить качественные данные о прошлых и предполагаемых достижениях.

Б. Проверить показатели результативности и задачи на соответствие целям и предлагаемой стратегии реализации программы и адекватное отражение этих целей. Если в программе отсутствует декларация о ее целях, в которой адекватно определены основные задачи (которые обычно можно найти в стратегическом плане), или иное описание стратегии, которую предполагается использовать для решения этих задач, бюджетные аналитики должны сами сформулировать эти стратегии — при необходимости с участием персонала программы.

Например, органы правосудия на федеральном уровне, уровне штата или местном уровне могут формулировать свои задачу как «предотвращение противоправного поведения». Однако на практике в программах судебной деятельности обычно не предусматриваются показатели, непосредственно касающиеся «предотвращения». Вероятнее всего, будут отслеживаться такие показатели результативности, как количество наказанных правонарушителей. Это может быть вполне разумно с точки зрения программы, однако при анализе бюджета следует подумать о том, насколько целесообразно отслеживать количество предотвращенных правонарушений с помощью суррогатного показателя «количество совершенных преступлений (зарегистрированных случаев противоправного поведения)», или же можно ограничиться качественными данными. (Вообще, любые показатели предотвращения нежелательных действий лучше рассчитывать в рамках углубленных исследований, а не в системе мониторинга результативности.) Вместе с тем можно сделать и такой вывод, что программа правосудия не несет никакой ответственности и не имеет возможности оценить количество предотвращенных правонарушений, ее цели завышены, поэтому концентрация внимания на количестве наказанных правонарушителей вполне оправданна.

В. Если на реализацию программы запрашивается больше ресурсов, необходимо проверить, насколько по сравнению с текущим уровнем предполагается увеличить каждый показатель результативности и показатель, характеризующий продукт. Изменения могут быть сведены в отдельную таблицу, в которой напротив каж-

ОКНО 12–4

Этапы проверки информации при анализе бюджетных заявок

А. Проверить поданную заявку на наличие самых последних данных и показателей объемов работ, продуктов, промежуточных и конечных результатов.

Б. Проверить показатели результативности и целевые установки на соответствие целям и предлагаемой стратегии реализации программы и адекватное отражение этих целей.

В. Если на реализацию программы запрашивается больше ресурсов, проверить, насколько по сравнению с текущим уровнем предполагается увеличить каждый индикатор продуктивности и результативности.

Г. Изучить заложенные в бюджет программы прогнозные оценки объема работы, продукта, промежуточных и конечных результатов, а также объем финансирования и трудозатрат. Эти оценки не должны противоречить друг другу (например, объем продукта должен соответствовать предполагаемому объему поступающей работы). Убедиться в том, что в программе указаны результаты, которые предполагается получить на основе продукта.

Д. Сравнить бюджетные показатели с данными об объеме работы, продукте, промежуточных и конечных результатах за *прошедший* период. Выявить необычно высокие или низкие значения продукта или результата.

Е. Изучить пояснительную информацию по каждой программе, особенно касающуюся показателей результативности, которые в прошлом были значительно ниже предполагавшихся или любых целевых установок, значения которых кажутся необычно высокими или низкими.

Ж. Применительно к программам, в которых с большой долей вероятности могут появиться задержки или накопленные дела, что может стать серьезной проблемой при предоставлении услуг, убедиться, что бюджетные предложения учитывают эти задержки, накопленные дела и непредоставленные услуги.

З. Если речь идет о программах нормативного регулирования, убедиться, что в бюджетных предложениях учтены показатели результативности работы по соблюдению нормативных требований, а не только по количеству инспекций.

И. Проверить, достаточно ли внимания уделено оценке возможных изменений в объеме работы, которые могут повлиять на результативность (например, большая или меньшая доля сложных случаев).

К. Если за последнее время результативность была значительно меньше предполагавшейся, убедиться, что в бюджетных предложениях предусмотрены меры по исправлению ситуации.

Л. Изучить материалы оценок программ и других специальных исследований, проводившихся в отчетный период. Проверить, отражены ли они надлежащим образом в бюджетных предложениях.

М. Проверить, изучалась ли взаимосвязь между требуемыми ресурсами, продуктом и результатами (например, сколько средств нужно дополнительно потратить, чтобы увеличить количество успешных случаев на определенное число).

Н. Выявить показатели, для которых в бюджете предполагается значительно меньший выход продукта или результатов (по сравнению с данными за предшествующий период) без уменьшения объема финансирования (с учетом предполагаемого роста цен), персонала или продукта. Проанализировать, чем вызван и насколько обоснован такой подход.

О. Выявить показатели, для которых в бюджете предусмотрены значительно более высокие результаты (по сравнению с данными за предшествующий период) без уменьшения объема финансирования (с учетом предполагаемого роста цен), персонала или продукта. Проанализировать приведенные причины.

П. Определить, какие важные результаты (если таковые имеются) предполагается получить в период, выходящий за рамки данного бюджетного года. Оценить оправданность именно таких результатов и обоснованность их финансирования.

Р. Определить, какие внешние факторы могут оказать существенное влияние на объем финансирования, обеспечивающий планируемые результаты, но не учтены в бюджетной заявке, и внести соответствующие предложения по изменению бюджета.

С. Сравнить последние данные о результатах программы с данными других программ, преследующих аналогичные цели (если такие данные имеются). Определить, насколько предполагаемые результаты соответствуют достижениям аналогичных программ.

Т. Определить показатели результативности, дающие более содержательное и комплексное представление о полученных результатах. Изучить возможность координации программы с другими программами, организациями или уровнями власти.

дого измененного показателя ставится знак «плюс» или «минус». Следует четко показать эффект от вносимых изменений для продукта и результатов программы, а не только для объема финансовых и кадровых ресурсов.

Г. Изучить заложенные в бюджет программы прогнозные оценки объема работы, продукта, промежуточных и конечных результатов, а также объем финансирования и трудозатрат. Эти оценки не должны противоречить друг другу (например, объем продукта должен соответствовать предполагаемому объему поступающей работы). Убедитесь в том, что в программе указаны результаты, которые предполагается получить на основе продукта. Для разработки и анализа целевых установок используйте процедуры, перечисленные в окне 12-3. Показатели, характеризующие продукт, обычно указывают для каждой категории рабочей нагрузки. (*Примечание.* Продукт — это завершенная работа; рабочая нагрузка — это работа, которая должна поступить, но еще не поступила, а также работа, находящаяся в процессе выполнения.) Промежуточные результаты должны быть согласованы с продуктом, а конечные результаты — с промежуточными. Если такая информация не включена в бюджетную заявку, можно попросить персонал программы предоставить необходимые данные.

При анализе предлагаемого бюджета нужно оценить, насколько полно представлены данные о результатах и насколько они соответствуют действительности. Данные о продукте должны согласовываться с данными о результатах. Например, не превышает ли количество успешных случаев за отчетный период общего количества завершенных за этот период дел?

При этом, однако, надо учитывать, что между предоставлением услуги клиенту и получением результата может пройти достаточно много времени. Например, значение показателя «процент успешных дел» рассчитывается при делении количества дел, которые предполагается успешно завершить в течение бюджетного года, на количество дел, завершенных в течение этого года, независимо от того, в каком году они начаты (а не на количество дел, по которым велась или была начата работа в бюджетном году). Еще один пример: оценка значения показателя «процент детей, переданных приемным родителям в течение 24 месяцев с момента включения в программу» должна быть основана на числе детей, поступивших в органы социальной защиты за два года до бюджетного. В случаях, когда соответствующие показатели результативности и/или данные о результатах не включены в бюджетную заявку, следует попросить их представить.

Два напоминания:

- Результаты могут быть следствием работы, проведенной в предыдущем бюджетном году. Точно так же результаты, инициированные за счет средств текущего бюджетного года, могут проявиться после его окончания. В бюджетной заявке следует указать на такие ситуации.
- В первые годы внедрения системы мониторинга результативности данные по некоторым показателям могут отсутствовать.

Д. Сравнить бюджетные показатели с данными об объеме работы, продукте, промежуточных и конечных результатах за прошедший период. Выявить необычно высокие или низкие значения продукта или результата. Это может быть сделано, по меньшей мере, двумя путями:

- путем сравнения последних данных о фактических результатах с данными за предыдущие отчетные периоды и предлагаемыми показателями нового бюджета;

- путем сравнения прошлых значений отдельных показателей результативности с вновь установленными, чтобы проверить способность программы их прогнозировать. Некоторые организации имеют склонность к тому, чтобы излишне оптимистично оценивать свои возможности, в других случаях оценки могут быть слишком осторожными. Это обстоятельство следует принимать во внимание при интерпретации достигнутых показателей. В идеале показатели должны стимулировать высокие, но достижимые результаты. (Офис бюджетного анализа должен знать и учитывать склонности отдельных руководителей программ устанавливать планку слишком высоко или слишком низко.)

Во всех случаях, когда предполагаемые значения существенно отличаются от предыдущих или выглядят необычно по другим причинам, нужно попытаться выяснить, с чем это связано. Представлена ли пояснительная информация? Если показатели совпадают с прошлогодними, но в прошлом году они были не выполнены, нужно поинтересоваться, что было сделано для того, чтобы сделать их более достижимыми. Если запрашивается больше средств, но не предполагается улучшать показатели результативности, закономерен вопрос, зачем нужны дополнительные средства.

Более низкие значения закладываемых в бюджет показателей для продуктов и результатов могут объясняться снижением нагрузки (проверить показатели объема работы), сокращением ресурсов (проверить соответствующие расходы и трудозатраты), необычной сложностью работы (проверить, приведены ли доказательства) или снижением эффективности и действенности предоставления услуг.

Е. Изучить пояснительную информацию по каждой программе, особенно касающуюся показателей результативности, которые в прошлом были значительно ниже предполагавшихся или любых целевых установок, значения которых кажутся необычно высокими или низкими. Этот этап приобретает особое значение, если в ходе предыдущих этапов было выяснено, что отдельные показатели нуждаются в более детальном рассмотрении. Прежде чем будут сделаны какие-либо выводы об уровне работы программы и, соответственно, финансировании, должна быть тщательно изучена пояснительная информация. Пояснения могут касаться как существа вопроса, так и субъективных рассуждений и даже оправданий. Чтобы оценить их значимость, аналитикам, возможно, потребуется более внимательно проследить за работой программы и/или собрать дополнительную информацию.

Ж. Применительно к программам, в которых с большой долей вероятности могут появиться задержки или накопленные дела, что может стать серьезной проблемой при предоставлении услуг, убедиться, что бюджетные предложения учитывают эти задержки, накопленные дела и непредоставленные услуги. Перечисленные проблемы могут стать серьезным основанием для предоставления дополнительных ресурсов. Величина просрочек или количество накопленных дел, а также скорость их увеличения могут стать важными показателями качества обслуживания клиентов программ социального обслуживания, здравоохранения, социального обеспечения, кредитования, лицензирования и многих других. Например, для следствия и судебных дел «отложенная справедливость — это отсутствие справедливости».

И наоборот, если показатели программы говорят об отсутствии серьезных просрочек, это свидетельствует о том, что существующий уровень ресурсов бу-

дет достаточным и в будущем, если только не представлены доказательства того, что в дальнейшем существенно увеличится объем работы. Короче говоря, *если есть какие-либо данные о том, что в программу поступают или будут поступать более сложные дела*, это может стать основанием для выделения дополнительных ресурсов.

Можно запросить данные по следующим показателям:

- количество дел, подлежащих и предполагающихся к рассмотрению на конец каждого года (за определенный период можно понять, как идет накопление нерассмотренных дел);
- время, которое было потрачено и которое предполагается потратить, с учетом предлагаемых ресурсов, на завершение различных работ;
- оценка количества отказов.

З. Если речь идет о программах нормативного регулирования, убедиться, что в бюджетных предложениях учтены показатели результативности работы по соблюдению нормативных требований, а не только по количеству инспекций. В качестве примеров можно привести требования по охране окружающей среды, программы защиты гражданских прав и советы по регулированию. Нужно проверить, указаны ли в заявке продукты и результаты мероприятий по обеспечению соблюдения закона. Например, отражают ли показатели продукт — скажем, количество необходимых инспекционных проверок, которые реально предполагается провести, и периодичность их проведения? Отражают ли показатели такие результаты, как процент соблюдавших требования закона организаций от общего числа контролируемых организаций или процент подлежащих проверке в бюджетном году организаций, которые будут признаны не соблюдающими эти требования? Не кажутся ли выделенные на мониторинг средства недостаточными или избыточными с точки зрения предполагаемых результатов?

И. Проверить, достаточно ли внимания уделено оценке возможных изменений в объеме работы, которые могут повлиять на результативность (например, большая или меньшая доля сложных случаев). Разбивка данных по указанным категориям может и не включаться в бюджетную заявку, однако такая информация у подающих ее организаций часто имеется. (Отметим, что следует поощрять, *в интересах анализа данных для самих программ*, разбивку данных по различным характеристикам работы и клиентов, например по видам проблем, их сложности, различным территориальным отделениям.) Так, пенитенциарные учреждения федерального уровня и уровня штатов, вероятно, будут вести внутренний учет по отдельным учреждениям и категориям учреждений с разбивкой по уровню безопасности и категориям заключенных. Программы здравоохранения и социального обслуживания скорее всего будут иметь данные по отдельным учреждениям или службам, а также различным демографическим характеристикам клиентов.

Следует проверить, нет ли существенных различий в результатах по какой-либо из характеристик услуг (например, между учреждениями или регионами). Если да, то выясните причину. Полученные сведения могут быть очень полезными для интерпретации предполагаемых результатов программы. Например, работа на некоторых территориях или с некоторыми видами проблем может оказаться более трудной, таким образом, включение в бюджет более низких, чем это желательно, результатов работы объясняется повышением доли сложных случаев, и, следовательно, эти результаты оправданны. Однако на-

до проверить, насколько вероятно увеличение в бюджетном году количества более сложных случаев.

Сравнение результатов по различным демографическим группам также важно для анализа бюджета с точки зрения равноправия и справедливости. Нет ли каких-либо групп населения, охваченных услугами в недостаточной степени? Не следует ли выделить дополнительные ресурсы для обслуживания этих групп? Несмотря на то, что выявление проигравших и выигравших может стать опасным с политической точки зрения, данная информация имеет основополагающее значение для выделения ресурсов и поэтому должна быть получена.

К. Если за последнее время результативность была значительно меньше предполагавшейся, убедиться, что в бюджетных предложениях предусмотрены меры по исправлению ситуации. Если предполагается значительно улучшить результаты программы, могут ли это улучшение обеспечить запрашиваемые ресурсы и планируемые мероприятия? Если нет, то почему? (Например, некоторые результаты могут появиться только по прошествии достаточно длительного времени после выделения финансирования и реализации программы.)

Л. Изучить материалы оценок программ и других специальных исследований, проводившихся в отчетный период. Проверить, отражены ли они надлежащим образом в бюджетных предложениях. Этот этап также предусматривает изучение материалов, разработанных в других организациях. Полученная информация может либо стать дополнительным аргументом в пользу предлагаемых мероприятий программы и бюджета, либо, наоборот, подвергнуть их сомнению.

М. Проверить, изучалась ли взаимосвязь между требуемыми ресурсами, продуктом и результатами (например, сколько средств нужно дополнительно потратить, чтобы увеличить количество успешных случаев на определенное число). Удостоверьтесь в правдоподобности данной информации. Очень редко она является результатом систематического анализа, который необходимо поощрять для обоснования бюджетных заявок в будущем.

Взаимосвязь между расходами и ресурсами, с одной стороны, и результатами — с другой, обычно сложно установить с достаточной степенью определенности. Однако в той мере, в какой дополнительные средства и персонал позволяют увеличить объем работы (принять больше клиентов, провести больше расследований или инспекционных проверок, отремонтировать больше дорог и т.д.), можно приблизительно оценить объем этой дополнительной работы, исходя из данных о работе в прошлом. Например, можно рассчитать процент дел или случаев, которые может взять на себя программа без дополнительного финансирования.

Во многих, если не в большинстве программ стараются уйти от описания связи между затратами и продуктом, а также затратами и результатами, положенными в основу бюджетной заявки. Иногда даже говорится, что выявить эту связь невозможно. Вместе с тем она прямо или косвенно определяет решение о выделении средств, и нужно добиваться от руководителей программ как можно более четкого ее описания. *В конечном счете, количественные показатели для целей программы, которые устанавливаются каждый год на основе показателей результативности, подразумевают такую взаимосвязь по определению, какой бы неточной ни была ее оценка.*

Оценки результатов бывают излишне оптимистичными, если программа стремится получить дополнительные ресурсы, поэтому бюджетные аналитики должны изучить взаимосвязи между требуемыми ресурсами (финансирование

и персонал) и хотя бы приблизительным значением каждого показателя результативности.

В долгосрочной перспективе следует поощрять разработку информации об этой взаимосвязи. Однако вряд ли персонал большинства программ будет обладать специальной подготовкой, которая требуется для таких аналитических исследований. Поэтому соответствующий персонал для каждой программы необходимо подготовить или сформировать централизованный аналитический отдел.

Н. Выявить показатели, для которых в бюджете предполагается значительно меньший выход результатов (по сравнению с данными за предшествующий период) без уменьшения объема финансирования (с учетом предполагаемого роста цен), персонала или продукта. Проанализировать, чем вызван и насколько обоснован такой подход. Уменьшение объема финансирования и количества персонала — это объективные причины уменьшения значений показателей результативности, равно как и повышение трудоемкости или сложности работы в новом году. Если в рамках программы велся систематический учет трудоемкости и сложности работы, уменьшение значений показателей можно будет обосновать, и такая программа (например, судебные или следственные органы) уже может работать с рядом дел, сложность которых требует значительного объема дополнительных ресурсов.

Другими причинами установления более низких показателей результативности могут быть: (а) непредвиденное увеличение нагрузки в течение бюджетного года без соответствующего увеличения ресурсов, что приводит к уменьшению количества дел, по которым может быть получен хороший результат; (б) принятие нового законодательства или проведение политики, создающей дополнительные сложности или ограничения, что снижает вероятность успеха для определенной категории дел; (в) внешние события, отрицательно влияющие на результаты, например неожиданный уход компаний с данной территории, что влияет на уровень занятости и доходов местного населения.

О. Выявить показатели, для которых в бюджете предусмотрены значительно более высокие результаты (по сравнению с данными за предшествующий период) без уменьшения объема финансирования (с учетом предполагаемого роста цен), персонала или продукта. Проанализировать приведенные причины. Бюджетные аналитики должны выяснить у руководителей программы, каким образом те предполагают улучшить результаты, и убедиться в достижимости этих результатов. Улучшение может произойти, если планируется повысить эффективность работы. Еще одно разумное основание — ожидаемое снижение сложности или трудоемкости работы. Возможно, в работе уже находятся дела, по которым в бюджетном году ожидается хороший результат.

П. Определить, какие важные результаты (если таковые имеются) предполагается получить в период, выходящий за рамки данного бюджетного года. Оценить оправданность именно таких результатов и обоснованность их финансирования. Как уже отмечалось, результаты многих программ и мероприятий могут проявляться по истечении бюджетного года (особенно это касается программ федерального правительства и штатов, реализуемых органами власти более низкого уровня, а также любых инвестиционных программ). Чтобы обосновать расходы на такую деятельность, необходимо показать, как они повлияют на результаты, которые будут получены в последующие бюджетные периоды. Бюджетные аналитики должны проверить обоснованность такого прогноза. (Этот вопрос обсуждался в разделе, посвященном увязыванию ресурсов, продуктов и результатов.)

P. Определить, какие внешние факторы могут оказать существенное влияние на обеспечивающий планируемые результаты объем финансирования, но не учтены в бюджетной заявке, и внести соответствующие предложения по изменению бюджета. Лица, рассматривающие бюджетные заявки, могут располагать информацией, которая недоступна составителям заявки. Например, новые законодательные предложения, или вновь принятый закон, или недавно опубликованные экономические прогнозы могут иметь существенное влияние на предполагаемые результаты.

C. Сравнить последние данные о результатах программы с данными других программ, преследующих аналогичные цели (если такие данные имеются). Определить, насколько предполагаемые результаты соответствуют достижениям аналогичных программ. Этот и следующий пункты касаются распределения ресурсов, выходящих за рамки одной программы. Бюджетные аналитики организации должны сравнить работу программы с работой аналогичных программ, даже если последние реализуются другими организациями. Если это сравнение окажется не в пользу рассматриваемой программы, то нужно вместе с ее персоналом установить причины недоработок и наметить пути улучшения ситуации, а также определить, какие ресурсы могут для этого потребоваться. Важно также ответить на вопрос, дополняет или дублирует данная программа другие программы. Если обнаружено дублирование, целесообразно рассмотреть возможность перераспределения ресурсов, чтобы свести дублирование к минимуму.

T. Определить показатели результативности, дающие более содержательное и комплексное представление о полученных результатах. Изучить возможность координации программы с другими программами, организациями или уровнями власти. Немногие программы достигают результатов, особенно конечных, исключительно за счет собственных усилий. Это главная проблема мониторинга результативности. Программы, направленные, например, на обеспечение занятости, работу с молодежью, борьбу с наркоманией, преступностью и т.п., обычно связаны с множеством других программ, которые могут повлиять на желаемые результаты. Так, программы борьбы с преступностью предусматривают расследование, задержание, вынесение приговора, исполнение наказания и, возможно, ряд социальных услуг. Каждый из этих компонентов имеет важнейшее значение для успеха всей деятельности, однако за них отвечают разные программы и организации.

Задача аналитиков состоит в том, чтобы получить некие консолидированные показатели результативности программ в рамках одной организации. *Кроме того, необходимо координировать работу и сотрудничать с другими организациями, в том числе на других уровнях государственной власти и в частном секторе, для оценки результатов и определения роли и ответственности каждой организации за совместное достижение требуемых результатов.*

> *Пример.* В борьбе с алкоголизмом и наркоманией задействовано множество программ, организаций и ведомств. Каждая организация должна отслеживать общую статистику и преобладающие тенденции, признавая тем самым свою долю ответственности за результат (хотя сбором данных обычно занимается одна организация). Скорее всего каждая программа будет иметь свои показатели промежуточных результатов и концентрировать внимание на какой-то одной части проблемы (например, на снижении уровня употребления наркотиков в одной отдельно взятой возрастной группе)[13].

Использование бюджетного планирования на основе результатов применительно к внутренним службам

Государственные органы всех уровней и частные организации выполняют множество административных функций, таких как содержание зданий и сооружений, использование информационных технологий, трудовых ресурсов, управление рисками, материально-техническое снабжение и бухгалтерский учет. Связь между продуктами этой деятельности и результативностью предоставляемых данными органами и организациями общественных услуг весьма отдаленная, и ее обычно очень трудно, если вообще возможно, определить даже с низкой степенью точности[14].

Вместе с тем эта деятельность важна для обеспечения действующих программ. Правила хорошего менеджмента требуют, чтобы административные службы отслеживали свои собственные промежуточные результаты (например, качество услуг, предоставляемых другим отделам организации). Принципы и процедуры, о которых шла речь в предыдущих главах, применимы и к административным услугам. Например, могут быть использованы описанные в главе 7 виды сбора данных: административные отчеты, обзоры клиентов и оценка обученными наблюдателями.

Применение бюджетного планирования на основе результатов при составлении капитального бюджета

Многие правительства на уровне штатов и на местном уровне имеют отдельный капитальный бюджет. В некоторых случаях он принимает форму многолетней программы капитальных улучшений, однако обычной практикой является фиксация проектов и капитальных средств, предназначенных для реализации каждого проекта, на бюджетный год. Долгосрочные планы обычно содержат информацию по каждому году, следующему за бюджетным. Эти планы могут включать общие положения о целях расходования средств, однако они *редко дают информацию о предполагаемых эффектах или результатах.*

Тем не менее ничто не препятствует использованию основанного на результатах бюджетного планирования для формирования капитального бюджета. После того как в организации накоплен соответствующий опыт, можно перейти к оценке влияния крупных капитальных расходов на результаты деятельности. Например, планируемые капитальные расходы на реконструкцию дорог могут быть обоснованы более комфортной и безопасной ездой по этим дорогам в будущем. Точно так же финансирование систем водоснабжения и водоотведения должно быть «привязано» к предполагаемому улучшению качества воды и состояния здоровья населения. Если от реализации капитального проекта выиграет только какая-то часть населения, необходимо определить, что это за категория.

Многие организации периодически испытывают необходимость в инвестициях в информационные технологии. Эти инвестиции должны быть оценены не только с точки зрения их влияния на будущие расходы, но и с точки зрения возможных улучшений. Например, следует задаться вопросом, насколько предлагаемая технология снизит время реагирования на заявки клиентов или повысит точность предоставления услуг.

Некоторые виды капитальных расходов, например расходы на административные услуги, не могут быть соотнесены с конечными результатами. Харак-

терный пример — строительство нового офисного здания. Система мониторинга результативности сможет отслеживать только внутренние результаты, такие как завершение строительства в срок, непревышение бюджета строительства, оценка качества построенных объектов их пользователями.

Главное — не ждать точных цифр, а получить пусть приблизительные, но обоснованные оценки. Не стоит думать, что принимающие решения лица и общественность одобрят капитальные инвестиции, не имея информации о предполагаемом полезном эффекте от них.

Бюджетное планирование отдельно для каждой цели

С теоретической точки зрения вполне разумно представлять проекты бюджетов с разбивкой финансирования по основным целям деятельности[15], например предотвращение насилия над детьми, борьба со злоупотреблением алкоголем, помощь безработным, снижение количества автотранспортных происшествий. В бюджет включаются все виды работ, связанных с каждой целью, независимо от того, какая программа или организация занимается их реализацией. Бюджетное планирование по каждой цели в отдельности было характерно для первоначального варианта системы «планирование-программирование-бюджетирование» в конце 1960-х и в 1970-х годах, однако оно так и не вышло за пределы Департамента обороны.

Основная проблема, встающая перед департаментами при использовании этого подхода, — каким образом рассортировать цели и программы. Большинство программ преследуют несколько целей, так что работа персонала и прочие ресурсы одновременно связаны более чем с одной целью. Схема взаимодействия между целями, программами и организациями может оказаться достаточно сложной. Если какая-либо деятельность одновременно служит достижению более чем одной цели, то как должны распределяться затраты между этими целями и должны ли они распределяться вообще? Например, программы развития транспорта могут затрагивать множество целей в самых разных сферах социально-экономического развития, включая (а) обеспечение быстрого и удобного транспортного сообщения, (б) повышение безопасности и охрану здоровья граждан, (в) охрану окружающей среды.

На сегодняшний день не совсем понятно, как на практике реализовать бюджетное планирование отдельно для каждой цели. Вместе с тем современные информационные технологии позволяют выявлять связи между деятельностью и результатом (как это было сделано в штате Северная Каролина). Программы, вносящие вклад в достижение нескольких результатов, можно закодировать для определения того, какие из них с какими конкретными результатами связаны[16].

Использование специальных аналитических методов

Мы не раз подчеркивали, что оценка будущих затрат и особенно будущих результатов может быть очень сложным делом. Программный анализ (который иногда называют также анализом эффективности затрат) и анализ затрат и выгод — вот методы, позволяющие не только выбрать варианты реализации программ, которые следует заложить в бюджет, но и оценить возможные результаты. Эти методы известны уже много лет, однако они редко применяются при подготовке бюджета. Мы не станем их подробно здесь рассматривать, а крат-

ко опишем основные характеристики каждого метода, позволяющие использовать их в бюджетном планировании[17].

Программный анализ. Этот термин применяется к *специальному количественному анализу, имеющему целью оценить будущие затраты и эффективность альтернативных способов предоставления услуги.* В то время как оценка программ ретроспективна, программный анализ носит перспективный характер. Департамент обороны стал одним из немногих ведомств, выделивших персонал для проведения регулярного программного анализа. Вместе с тем программный анализ не получил широкого распространения ни в государственных, ни в негосударственных организациях. Департамент здравоохранения, образования и социальной защиты (в настоящее время — Департамент здравоохранения и социальных услуг) и штат Пенсильвания создали специальные структуры в 1960-х годах, когда программный анализ пользовался большой популярностью в рамках системы «планирования-программирования-бюджетирования», однако впоследствии они были расформированы. В настоящее время некоторые организации имеют отделы по анализу политики, но этот анализ основан в основном на качественных данных. В некоторых случаях подобные функции выполняют отделы по анализу программ, поскольку они предполагают сходную квалификацию персонала. Однако оценка программ имеет смысл только в том случае, если ее результаты используются для принятия решений.

С точки зрения основанного на результатах бюджетного планирования программный анализ особенно полезен при внедрении нового подхода к предоставлению услуг или внесении важных изменений в существующий подход. Прогноз затрат и результатов на основе данных за предшествующий период не поможет, если отсутствуют данные об использовании подхода, похожего на тот, который предлагается. Можно провести пилотное тестирование или эксперимент (как это описано в главе 9) с использованием системы мониторинга результативности, чтобы получить данные о старом и новом подходах как основу для оценки результатов и затрат. Однако следует помнить, что эти процедуры имеют смысл, только когда есть время для принятия окончательного решения после завершения тестирования и получения результатов. В противном случае стоит использовать программный анализ.

По мере распространения мониторинга результативности и основанного на результатах бюджетного планирования будет расти и потребность в систематическом прогнозировании результатов. Программный анализ еще будет востребован.

Анализ затрат и выгод. Анализ затрат и выгод делает шаг вперед по сравнению с программным анализом — он дает *денежную оценку ценности программы* (и может также дать оценку ценности предшествующей программной деятельности). Анализ затрат и выгод основан на переводе неденежных результатов в денежную форму и сравнении их с расходами на реализацию программы, что как раз и позволяет рассчитать соотношение затрат и выгод и оценить разницу между их денежными значениями. Для расчета денежных значений необходимо иметь данные об основных результатах (которые обычно выражаются в неденежной форме). Это означает, что сначала следует провести программный анализ.

Денежное значение многих результатов может носить до некоторой степени *вмененный* характер. Например, предположение, что некие действия позволят предотвратить X дорожно-транспортных происшествий, должно быть трансформировано в денежную оценку стоимости этих происшествий, вклю-

чая ремонт автомобиля, затраты на лечение потерпевших в больнице и прочие медицинские расходы, потерянное рабочее время и стоимость потерянных жизней для экономики. После этого данная оценка сравнивается с затратами на предлагаемую деятельность и рассчитывается соотношение затрат и выгод.

Качественный анализ затрат и выгод в отношении как прошлых достижений программы, так и ее будущей стоимости может стать важным источником подтверждающей информации для бюджетных заявок. Кроме того, такие расчеты импонируют должностным лицам и государственных, и частных организаций. Это объясняется, на наш взгляд, тем, что большинство результатов при таком анализе сводится в одно число (отношение затрат к выгодам), которое может рассматриваться как стоимость программы, а принимающим решения лицам гораздо проще работать с одним числом. Обычно анализ затрат и выгод используют для сравнения вариантов в одной сфере услуг, но он может использоваться и для сравнения программ, связанных с предоставлением различных услуг.

Анализ затрат и выгод имеет и ряд недостатков. Необходимость рассчитывать денежную стоимость обычно заставляет делать множество предположений, которые могут быть далеко не однозначными. Например, как определить стоимость потерянного рабочего времени или жизни? (Стоимость жизни иногда оценивают исходя из экономического потенциала лиц определенного возраста. Такой подход представляется разумным, однако придание пожилым людям низких или нулевого расчетных значений создает впечатление, что их можно «списать со счета».) Еще одна проблема состоит в том, что выгоду от денежной стоимости зачастую получают не те группы населения, которые платят. Например, доходы, покрывающие большую часть расходов правительства, формируются за счет налогов, которые платят все физические и юридические лица, однако выгоду от этого получают в основном отдельные группы населения.

Тщательно проведенные и правильно используемые расчеты соотношения затрат и выгод могут многое рассказать о ценности предлагаемого для программы бюджета. Однако в отчете о результатах такого анализа следует обязательно указать, на основании каких предположений эти расчеты сделаны.

На анализ затрат и выгод обычно уходит много времени и средств, и его нужно применять очень выборочно. Основным его пользователем является федеральное правительство. Например, Корпусом военных инженеров было проведено множество подобных исследований при обзоре крупных строительных проектов в водоснабжении и других сферах. Анализ затрат и выгод также применялся в федеральных программах нормативного регулирования.

Роль качественной информации

Как было показано в главе 6, не все результаты поддаются количественной оценке. Поэтому в рамках бюджетного процесса должна проводиться, по крайней мере, *качественная* оценка влияния бюджета на желательные (и нежелательные) результаты. Рассмотрение в ходе обсуждения бюджета результатов, даже если они приведены только в качественном выражении, позволяет повысить качество принимаемых решений о расходовании средств.

Подводим итоги: взаимоотношения между мониторингом результативности и бюджетным планированием

Использование результатов мониторинга в бюджетном процессе помогает сформировать бюджет и более убедительно обосновать бюджетные рекомендации. Данные, полученные в ходе мониторинга, особенно если они содержат заслуживающую доверия информацию о результатах, позволяют принимать более правильные и более убедительные решения. Целевые установки для результатов бюджетного года создают основу для контроля, поощряя анализ фактических достижений в течение года и в конце года.

Данные мониторинга о продуктах, результатах и эффективности работы за предыдущие годы важны при принятии решений о выделении финансирования. Во-первых, эти данные дают исходную информацию, без которой вообще невозможно принятие решения. *Если вы не знаете, где вы находитесь, вам будет трудно определить, куда идти.* Во-вторых, при составлении бюджета исторические данные обычно служат основой для прогнозирования будущих достижений.

Прогнозирование бюджета на год или более длительный срок связано с гораздо большей неопределенностью, чем измерение результатов деятельности за прошедший период. Даже недалекое будущее очень сложно предсказать из-за многочисленных неконтролируемых внешних факторов, которые могут повлиять на результаты работы. Эта проблема встает особенно остро, когда приходится вносить существенные изменения в действующие программы или начинать реализовывать новые программы для решения тех же задач.

Однако, какой бы неопределенной ни была имеющаяся информация, определение взаимосвязи между ресурсами и результатами должно занимать важное место при выделении средств или обосновании расходов в рамках любого бюджетного процесса. *Даже если принимаемые решения основаны на качественных данных и субъективных суждениях, это все же намного лучше, чем ничего, поскольку обсуждение этих вопросов концентрирует внимание на том, что важнее всего получить.*

Процесс анализа бюджета должен рассматриваться как возможность для всех специалистов программы и бюджетных аналитиков составить самый лучший бюджет, привести самое лучшее обоснование для бюджетных заявок и сконцентрировать внимание на получении максимально возможного результата за счет имеющихся ресурсов. При этом будут неизбежно возникать проблемы, обусловленные внутренним противоречием между позицией бюджетных аналитиков, которые считают своей главной задачей минимизацию расходов, и позицией специалистов программы, которые всегда хотят получить как можно больше ресурсов. Бюджетный процесс будет менее трудным и конфликтным, если взаимоотношения между двумя указанными группами строятся на основе партнерства. В интересах обеих групп представить руководству окончательное решение о распределении средств в наиболее эффективной форме. В наше время это означает, что бюджетные предложения должны хотя бы частично основываться на результатах, т.е. потенциальных благах, которые получат граждане.

Ссылки и примечания

1. Более подробно см.: The International Bank for Reconstruction and Development, *Public Expenditure Management Handbook* (Washington, D.C., The World Bank, 1998).

2. *North Carolina Office of State Budget and Management, Instructions for Preparation of the 1999–2001 Recommended State Budget and the Biennial State Plan* (Raleigh, April 1998).
3. Личная беседа с Дэвидом Страусом [David Strauhs], комиссаром Департамента по охране окружающей среды штата Массачусетс, 4 декабря 1997 года.
4. О терминологии: термин «целевой показатель» [target] употребляется не во всех случаях. В Акте о результативности работы государственных органов 1993 года употребляется термин «годовые цели» [annual goals]. Еще одна терминологическая проблема возникает для программ, таких как, например, деятельность правоохранительных органов, в которых употребление термина «целевой показатель» для некоторых продуктов и промежуточных результатов может быть воспринято как введение квот — на количество арестов, наказаний или штрафов. Поэтому для программ, нацеленных на расследование (например, уголовных преступлений), можно употреблять более мягкий термин «прогноз» [projections].
5. В английской литературе также употребляются термины «performance-based budgeting» и «budgeting for results».
6. См., например: The Treasury, Government of New Zealand, *Purchase Agreement Guidelines 1995/96: With Best Practices for Output Performance Measures* (Wellington, April 1995). Опыт Новой Зеландии также описан в работе *Allen Schick, The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change* (Wellington: State Services Commission, 1996).
7. В данной книге не рассматриваются многочисленные вопросы, связанные с комплексной оценкой стоимости конкретных программ, например, как распределять непрямые и капитальные расходы. Для многих государственных и частных организаций бухгалтерского учета расходов недостаточно. Метод привязки расходов к видам деятельности может быть полезен, однако и он имеет множество ограничений на его использование для оценки будущих затрат. С точки зрения формирования бюджета гораздо важнее *аналитические* возможности организации, т.е. способность оценить возможные дополнительные расходы для достижения определенного результата. Один из подходов описан в следующей работе: David H. Greenberg and Ute Appenzeller, *Cost Analysis Step by Step: A How to Guide for Planners and Providers of Welfare-to-Work and Other Employment Training Programs* (New York: Manpower Demonstration Research Corporation, October 1998).
8. Однако это может стать серьезной проблемой для развивающихся стран, в которых еще не сформировались достаточно надежные процедуры отслеживания расходов и продуктов.
9. Читатели, которые считают, что время реагирования на заявку на предоставление услуг не является результатом, могут классифицировать его как индикатор «качества продукта».
10. О применении целевых показателей для мониторинга результативности в других странах см. работу Sylvie Trosa, «Public Sector Reform Strategy: A Grant Leap or a Small Step?» в сборнике *Monitoring Performance in the Public Sector: Future Directions from International Experience*, ed. John Mayne and Eduardo Zapico-Goni (New Brunswick, N. J.: Translation Publishers, 1997).
11. Предпочтительно, чтобы организации финансировали проведение углубленной оценки всех крупных программ раз в несколько лет. Для новых программ можно потребовать разработки стратегии проведения оценки. К сожалению, углубленная оценка стоит очень дорого и занимает много

времени. Организации и программы, располагающие крайне ограниченными ресурсами, могут проводить плановые (но менее детальные) проверки всех программ для выяснения того, насколько хорошо они работают и почему.

12. Степень влияния не означает возможности организации или программы манипулировать данными в свою пользу. Это вопрос контроля качества, который будет рассмотрен в главе 13.
13. Управление политики контроля за наркотиками выступило в качестве ведущей организации по объединению усилий органов власти и органов местного самоуправления в США и иностранных правительств. См.: Office of National Drug Control Policy, *Performance Measures of effectiveness: A System for Assessing the Performance of the National Drug Control Strategy*, Report no. NCJ 168953 (Washington, D.C.: Office of National Drug Control Policy, 1998).
14. Тем не менее затраты на вспомогательные услуги должны учитываться при анализе общей стоимости программы и расчете соотношения затрат и выгод.
15. Этот подход обсуждается в работе Mark Friedman, *A Guide to Developing and Using Performance Measures in Results-Based Budgeting* (Washington, D.C.: The Finance Project, May 1997).
16. В качестве примера можно привести разработку Орегонского совета по прогрессу и Департамента административных услуг: *1999 Benchmark Blue Books: Linking Oregon Benchmarks and State Government Programs* (Salem, May 1999).
17. Дополнительные материалы на эту тему приведены в списке рекомендуемой литературы.

Часть IV

Другие вопросы мониторинга результативности

Глава 13

В Бога мы верим. Для всех остальных — проводим аудит.

Ничто так не увеличивает ваш счет при игре в гольф, как свидетели.

Джозеф С. Хоули

Контроль качества: оценка точности и полезности системы мониторинга результативности

По мере того как мониторинг результативности получает распространение, политики, менеджеры, аудиторы и оценщики начинают уделять больше внимания вопросам контроля качества, связанным с оценкой точности и полезности систем мониторинга результативности. На начальной стадии его внедрения контролю качества обычно уделяют мало внимания. Только при рассмотрении данных для проведения мониторинга потенциальные пользователи начинают задавать вопросы, касающиеся подлинности, надежности, применимости и полезности информации. *Предпочтительно, чтобы способы обеспечения разумного качества процесса мониторинга результативности были продуманы с самого начала.*

В данной главе мы рассмотрим критерии оценки качества системы мониторинга результативности, а также то, как и кто должен эти критерии применять. В конце главы мы применим эти критерии к двум системам мониторинга результативности, качество которых признано хорошим.

Один из возможных подходов к оценке качества – сконцентрировать внимание в основном на техническом качестве, т.е. следить за тем, чтобы по результатам мониторинга можно было составить четкую и точную картину работы организации и программы. При другом подходе основное внимание уделяется тому, как полученные данные используются в процессе управления и составления отчетности. В основе второго подхода лежит предположение, что если показатели мониторинга востребованы, то большая часть остальных критериев также будет соблюдена.

Автор этой главы работает в Университете Южной Калифорнии и Главном учетном офисе США. Взгляды и мнения, высказанные в данной главе, принадлежат автору и не должны рассматриваться как политика или позиция Университета Южной Калифорнии или Главного учетного офиса США.

Оба подхода имеют право на существование. Ясно, что техническое качество системы мониторинга результативности достаточно важно, однако не менее важна полезность этой системы. Результаты мониторинга предполагают их использование руководителями, политиками или другими лицами, связанными с деятельностью организации или программы либо заинтересованными в этой деятельности для (а) улучшения руководства организацией или программой и их работы, (б) повышения степени подконтрольности этой деятельности заинтересованным сторонам и общественности, а также (в) обоснования распределения ресурсов и других политических решений. Если результаты мониторинга неверны (недостоверны или неточны), он заведомо приведет к принятию неверных решений. Таким образом, использование результатов мониторинга руководителями программ, высокопоставленными должностными лицами и законодателями должно стимулировать проводящие мониторинг организации к получению качественных данных.

Замечание о стоимости системы. Независимо от цели мониторинга: улучшение работы, повышение подконтрольности или получение информации для принятия политических решений — необходимо, чтобы затраты на проведение мониторинга соответствовали создаваемым дополнительным благам. Главное — найти правильный баланс. Затраты на проведение мониторинга результативности складываются из оплаты менеджмента, труда персонала, времени других заинтересованных сторон, потраченного на разработку системы мониторинга, расходов на работу по сбору, обработке и использованию данных, оплату договоров на сбор и анализ данных (если привлекаются подрядчики), а также других расходов в связи с решением политических и административных вопросов. Таким образом, при оценке системы мониторинга результативности прежде всего следует ответить на два вопроса: оправдывает ли точность получаемых данных расходы на поддержание системы и могут ли изменения в системе мониторинга результативности привести к снижению расходов на получение данных, повышению точности или полезности данных?

Вопрос о стоимости мониторинга результативности имеет для нас второстепенное значение. Основное внимание в этой главе мы уделим критериям и процедурам, которые могут использовать руководители, аудиторы, оценщики или иные лица для оценки точности и полезности систем мониторинга результативности.

Критерии оценки качества

В окне 13-1 перечислены критерии оценки систем мониторинга результативности, составленные на основе Акта о результативности работы государственных органов, технических стандартов качества, мнений экспертов, а также опыта ведущих государственных организаций. Здесь, а также при последующем обсуждении эти критерии сгруппированы для ответа на два вопроса: имеются ли предпосылки для создания полезной системы мониторинга результативности (критерии 1 и 2) и находят ли применение результаты мониторинга?

ОКНО 13–1

Критерии оценки системы мониторинга результативности

А. Имеются ли предпосылки для создания полезной системы мониторинга результативности?

Критерий 1: наличие согласованных целей и стратегии. Между руководителями высшего звена, менеджерами, персоналом и другими заинтересованными сторонами должен существовать достаточный уровень согласия относительно целей организации или программы (включая желаемые результаты), а также ресурсов, действий и процессов, необходимых для достижения этих целей.

Критерий 2: достаточное техническое качество системы мониторинга результативности для оценки и представления отчетов по результатам деятельности в свете поставленных задач. Система обеспечивает получение достаточно полных, точных и последовательных данных для отслеживания результатов и принятия решений (см. окно 13-2).

Б. Находят ли применение результаты мониторинга?

Критерий 3: использование результатов мониторинга при управлении организацией или программой для решения поставленных задач, например создание осязаемых и неосязаемых стимулов, перераспределение ресурсов или пересмотр программной деятельности для улучшения работы программы (см. окно 13-5).

Критерий 4: подконтрольность. Результаты мониторинга используются для документирования прогресса в решении стоящих перед организацией или программой задач, а также свидетельствуют перед заинтересованными сторонами и обществом в целом о значимости работы организации или программы.

Критерий 5: демонстрация более эффективной или качественной работы, показывающей, например, что установленные цели достигнуты или что результаты текущего периода лучше результатов предыдущего.

Критерий 6: использование результатов мониторинга для принятия решений о распределении ресурсов и других политических решений. Принимающие решения лица в самой организации или вышестоящих инстанциях используют результаты мониторинга при распределении ресурсов, разработке законодательства, нормативных актов, инструкций и при принятии иных политических решений.

Имеются ли предпосылки для создания полезной системы мониторинга результативности?

Для создания полезной системы мониторинга результативности необходимы две предпосылки: (а) достигнуто согласие относительно целей и стратегии их достижения в самом департаменте или организации, а также между основ-

ными заинтересованными сторонами и (б) система измерения показателей технически способна документировать результаты работы способом, делающим возможным принятие решений на их основе.

Критерий 1: наличие согласованных целей и стратегии. Чтобы оценить качество и полезность системы мониторинга результативности, прежде всего нужно знать, что подлежит оценке. Должен быть достигнут достаточный уровень согласия между руководителями высшего звена, менеджерами, персоналом и другими заинтересованными сторонами относительно стратегических целей (целевых установок), а также ресурсов, действий и процессов, необходимых для достижения этих целей. Как отмечалось в главе 4, несмотря на то, что какие-то разногласия есть всегда, можно достичь общих договоренностей о целях и стратегии в процессе планирования, включая активные консультации с (а) руководством и персоналом, (б) лицами, влияющими на выделение необходимых ресурсов, (в) лицами, принимающими политические решения относительно деятельности организации или программы, и (г) прочими заинтересованными сторонами.

Чтобы учесть все значимые параметры для основных предполагаемых пользователей информации, результативность должна быть определена достаточно широко. Для решения потенциальных проблем, указанных Радиным[1], а также в других работах, в это определение должны включаться положения о минимизации важных непредусмотренных результатов деятельности организации или программы либо контроле за этими результатами (речь идет о коррупции, работе только с выгодными клиентами, иных проявлениях неравноправия, расходах граждан и организаций в связи с деятельностью организации или программы). Руководители и персонал могут использовать логические модели, помогающие определить соответствующие элементы программы: основные ресурсы, работы, продукты, промежуточные и конечные результаты, предполагаемые причинно-следственные связи и основные внешние факторы, которые могут оказать существенное воздействие на результат (см. главу 5). Если логические модели не были разработаны руководителями организации и программы, это могут сделать для них аудиторы или оценщики.

Одна система мониторинга результативности редко может удовлетворить информационные потребности всех заинтересованных сторон, а если систем несколько, то они часто рассредотачивают усилия руководителей и персонала по разным направлениям. *Полезность системы мониторинга результативности увеличивается настолько, насколько система измерений показателей отражает четко сформулированный набор целей и стратегией, охватывающий основные программы и направления деятельности организации.* Качество системы мониторинга результативности зависит от того, достигнуто ли согласие по поводу определения понятия результативности. Как отмечает Главный учетный офис США, ориентированные на результаты организации должны:

- привлекать все заинтересованные стороны;
- оценивать внутренние и внешние факторы;
- увязывать свою деятельность и ресурсы с результатами, обеспечивающими выполнение задач организации[2].

Критерий 2: достаточное техническое качество системы мониторинга результативности. При внедрении системы необходимо найти баланс между стоимостью сбора данных и необходимостью получить по возможности полные, точные и последовательные данные для отслеживания результатов и принятия решений на различных организационных уровнях. В частности, эти данные не должны быть предвзятыми.

Предвзятость часто возникает тогда, когда персонал стремится «обыграть систему», манипулируя значениями показателя, чтобы получить хороший результат. Классический пример надувательства контролеров качества — это случай, произошедший в Западной Вирджинии. В течение многих лет почтовая служба финансировала подрядчика, работа которого заключалась в ежеквартальной отправке писем из разных мест для оценки скорости доставки (это одна из форм оценки с привлечением обученных наблюдателей, описанная в главе 7). Каким-то образом служащий одного их почтовых отделений в Западной Вирджинии узнал, что определенные письма представляют собой контрольную рассылку, и сообщил адреса во все почтовые отделения штата. Понятно, что теперь этим письмам стало уделяться особое внимание[3].

ОКНО 13–2

Параметры технического качества системы мониторинга результативности

А. Демонстрация результатов. Показатели мониторинга результативности должны показывать руководству каждого уровня, насколько успешно решаются поставленные задачи в части, например, промежуточных результатов, конечных результатов и продуктивности.

Б. Охват нескольких важнейших показателей. Руководству каждого уровня целесообразно представлять несколько важнейших показателей по той или иной задаче. Эти показатели должны характеризовать основные аспекты деятельности, чтобы с их помощью можно было оценивать достижения, принимать решения, распределять работу и устанавливать ответственность.

В. Реагирование на множество приоритетов. Система мониторинга результативности на всех организационных уровнях должна учитывать такие факторы, как качество, стоимость, удовлетворенность клиентов, позиция заинтересованных сторон, и создавать для руководителей стимулы к поиску баланса конкурирующих требований. Эта система должна охватывать параметры работы — продукты и результаты, имеющие значение для тех, кто предположительно будет пользоваться данными мониторинга результативности.

Г. Связь с ответственными лицами. Показатели мониторинга результативности программы должны быть увязаны с отделами, ответственными за реализацию программы.

Д. Полнота, точность и согласованность данных. Данные, собираемые в ходе мониторинга, должны быть достоверными, надежными и своевременными. При внедрении системы мониторинга результативности необходимо найти баланс между стоимостью сбора данных и необходимостью получить данные, отвечающие указанным требованиям. Кроме того, необходимо проводить регулярные проверки соблюдения процедуры сбора данных, а также проверять полноту, точность и последовательность данных, хотя бы на основе выборки.

Источник: материалы Главного учетного офиса США "Executive Guide: Effectively Implementing the Government Performance and Results Act" (Вашингтон, 1996) и рабочей статьи Гарри П. Хатри (Вашингтон: The Urban Institute, 1997).

Чтобы выполнить критерий 2, техническое качество системы и производимых ею данных должно быть проверено по ряду параметров (окно 13-2), при этом неизбежен конфликт между различными параметрами качества, а также между параметрами качества и стоимостью. Например, в той степени, в какой мониторинг результативности нацелен на результат (параметр А), система будет иметь тенденцию к удорожанию, что может затруднить получение достаточно точных данных (параметр Г). Точно так же параметр Б стимулирует сведение системы мониторинга результативности в небольшому числу важнейших показателей результативности по каждой цели и на каждом административном уровне, в то время как параметр В требует более полного охвата и ведет к повышению стоимости мониторинга.

Проблемы технического качества затрагивают все источники данных для мониторинга результативности: отчетность организации или программы, архивы других организаций, материалы опросов, оценки экспертов или обученных наблюдателей. В окне 13-3 приведены вопросы для оценки технического качества систем.

Несмотря на то, что руководители программ обычно владеют бóльшим объемом текущей контекстуальной информации, чем лица, ответственные за принятие политических решений, и те и другие должны быть уверены в том, что в организациях и их программах существует разумный контроль качества, в рамках которого периодически проверяются процедуры сбора данных, а также достоверность и надежность по крайней мере части данных.

В качестве примера работы по обеспечению технического качества рассмотрим стратегию повышения качества данных, необходимых для мониторинга, принятую в Департаменте образования. Планы департамента (см. окно 13-4) включают разработку ведомственных стандартов мониторинга результативности, обучение персонала применению этих стандартов, стандартизацию определений основных переменных, координацию сбора данных в различных информационных системах, введение в рамках договоров ответственности руководителей программ за результаты мониторинга, использование аудита и оценочных исследований, направленных на повышение качества данных. Проект департамента включает стандарты качества в отношении точности и последовательности данных, редактирования, расчетов, своевременности данных и отчетности.

Находят ли применение результаты мониторинга?

Системы мониторинга результативности предназначены для использования руководителями, принимающими политические решения лицами и другими сторонами, заинтересованными в программе или подпадающими под ее воздействие. Следовательно, система должна включать в себя основные параметры деятельности, интересующей всех главных пользователей информации. После того как контролеры удовлетворятся техническим качеством системы мониторинга результативности, им необходимо выяснить, каким образом используется получаемая информация.

Критерий 3: использование данных для проведения мониторинга при управлении организацией или программой. Системы мониторинга результативности используются прежде всего руководителями программ и организаций для достижения поставленных целей. Данный критерий касается качества внутренней отчетности и результативного менеджмента. Как отмечалось в главе 11 (и пока-

ОКНО 13–3

Вопросы для оценки технического качества систем мониторинга результативности

I. Достоверность

1. *Полнота.* Отражают ли показатели мониторинга параметры работы, имеющие значение для предполагаемых пользователей информации? Насколько своевременны эти данные?
2. *Точность.* Действительно ли показатели мониторинга отражают то, что они должны отражать? Репрезентативна ли выборка? Достаточно ли персонала для сбора данных? Достаточно ли высок процент ответов респондентов? Проводятся ли плановые наблюдения? Нет ли у руководителей или персонала возможности манипулировать данными в своих интересах?

II. Надежность

3. *Сопоставимость.* Достаточен ли размер выборки для получения надежных данных? Приводят ли повторные измерения к таким же результатам? Приводят ли к таким же результатам измерения, сделанные разными специалистами? Объединены ли данные различных офисов, проектов или организаций аналогичными определениями элементов данных и процедур сбора данных?

III. Достоверность и надежность

4. *Процедуры сбора данных.* Имеются ли недостатки или ошибки при сборе, учете и интерпретации данных? Проводится ли анализ данных на предмет несоответствия или появления необычно высоких или низких значений?
5. *Процедуры хранения данных.* Установлены ли необходимые процедуры хранения данных? Имеется ли возможность исправления, утраты или некорректного перемещения данных?
6. *Процедуры анализа данных.* Правильно ли проводится анализ данных? Используются ли надлежащие формулы при анализе и обобщении информации?

IV. Прочее

7. Прошел ли персонал обучение, необходимое для сбора полных, последовательных и точных данных?
8. Введены ли процедуры, обеспечивающие отсутствие существенных ошибок и предвзятости при работе с данными мониторинга?
9. Предусмотрены ли периодические проверки правильности применения процедур сбора, хранения и обработки данных?
10. Предусмотрены ли периодические выборочные проверки данных для проведения мониторинга с точки зрения их полноты, точности и последовательности?
11. Введены ли процедуры формальной оценки данных для проведения мониторинга внешними проверяющими?
12. Способствуют ли эти процедуры устранению выявленных проблем с качеством данных?
13. Гарантирует ли организация точность и полноту данных с указанием на существующие ограничения?

Источники: Martha Taylor Greenway and Harry P. Hatry, *Focusing on Program Outcomes: Summary Guide* (Alexandria, Va.: United Way of America, 1996); Harry P. Hatry et al., *Customer Surveys for Agency Managers: What Managers Need to Know* (Washington, D.C.: Urban Institute Press, 1998); U.S. General Accounting Office, The Results Act: *An Evaluator's Guide to Assessing Agency Annual Performance Plans* (Washington, D.C., 1998).

ОКНО 13–4

Стратегии и подходы к повышению качества данных для проведения мониторинга

Стратегии

1. Разработка ведомственных стандартов мониторинга результативности.
2. Обучение персонала навыкам применения данных стандартов к информации о результатах деятельности.
3. Контроль качества данных. Департамент разрабатывает формальную процедуру оценки качества данных в соответствии со стандартами качества. В процессе оценки программ будет также проводиться оценка достоверности данных. Кроме того, департамент сотрудничает с офисом главного инспектора для проведения независимого мониторинга надежности качества данных по наиболее приоритетным направлениям.
4. Руководители должны подтвердить надежность и достоверность предоставляемых ими данных или представить план работы по улучшению качества данных. Требование о подтверждении качества данных в сочетании с периодическими внешними проверками является новым действенным стимулом к повышению качества информации.

Запланированные подходы

1. Определение показателей в рамках стратегических и текущих планов департамента, имеющих большое значение для оценки работы грантополучателей с точки зрения целей и задач программы.
2. Определение показателей, которые следует собирать на национальном уровне, и показателей, собираемых на уровне штатов.
3. Определение наилучших показателей исходя из уровня расходов и трудозатрат на сбор данных.
4. Приведение системы отчетности штатов в соответствие с показателями, включая возможности использования электронных средств передачи данных.
5. Согласование стандартов надежности и достоверности данных.
6. Координация сбора данных из различных источников, включая официальные отчеты штатов и общие статистические данные. Последние могут использоваться для независимой проверки информации, представленной в отчете правительственных органов.
7. Стандартизация определений основных переменных, предотвращение дублирования запросов на получение данных, активизация обмена данных между основными пользователями и поставщиками информации.
8. Использование методов оценки и других исследований для получения более точного и полного представления о деятельности и результативности программ.
9. Продолжение или расширение работы по координации сбора данных различными органами для повышения точности данных и снижения нагрузки на респондентов.
10. Введение отраслевых стандартов обмена информацией для стабилизации требований к данным, повышения согласованности данных и снижения количества дорогостоящих ошибок.
11. Улучшение показателей удовлетворенности клиентов в качестве метода раннего предупреждения о проблемах с предоставлением услуг.
12. Обеспечение качества информации о внутренних системах управления. Приоритетное внимание должно уделяться оценке качества данных, включая данные опросов клиентов, данные о ходе заключения договоров подряда, результаты оценки работы и вознаграждения персонала.

Источник: Департамент образования США. Годовой план на 1999 финансовый год (Вашингтон, 1998. С. 87–90).

зано в окне 13-5), практика ориентированного на результаты управления предусматривает делегирование полномочий и определенной гибкости в обмен на ответственность за результаты с созданием стимулов к улучшению работы программы, переориентированию систем управления на результаты деятельности, перераспределению ресурсов или направлений работы программы в интересах повышения результативности, а также созданию партнерств, направленных на повышение результативности. При оценке качества системы мониторинга результативности необходимо установить, по каким из перечисленных в окне 13-5 направлений и в каком объеме использовались результаты мониторинга в течение, например, прошлого года.

Критерий 4: подконтрольность. Данный критерий относится к внешней отчетности организации. При оценке системы мониторинга результативности необходимо установить, в какой степени материалы отчетов, направляемых

ОКНО 13–5

Практика управления, ориентированного на результаты

- *Предоставление бóльших полномочий и гибкости в обмен на бóльшую ответственность за достижение результатов*, например путем упрощения правил планирования бюджета, работы с кадрами, финансового управления.
- *Создание неосязаемых стимулов к улучшению работы,* например путем заключения договоров, устанавливающих труднодостижимые, но реалистичные цели для организаций или программ, проведения ежеквартального или более частого мониторинга результативности с составлением отчетов о его результатах, проведения собраний по вопросам повышения результативности, публикации сравнительных результатов или информации об изменении качества работы, а также предоставления наиболее хорошо работающим организациям бóльших полномочий и гибкости в работе с кадрами и финансами.
- *Создание финансовых стимулов для эффективной организации работы,* например путем проведения конкурсов для поставщиков услуг, перераспределения ресурсов в пользу лучших из них, выплаты премий руководителям и персоналу лучших организаций.
- *Обучение и техническая помощь* в приобретении опыта стратегического планирования, мониторинга результативности и использования результатов мониторинга в процессе управления.
- *Реструктуризация систем централизованного руководства* (бюджетное планирование, работа с кадрами, информационная поддержка, материально-техническое снабжение, выдача грантов, финансовое управление) *с ориентацией на результативность работы*.
- *Включение положений о целях, показателях результативности и стимулах в контракты и программы выдачи грантов*.
- *Перераспределение ресурсов для улучшения работы.*
- *Перераспределение направлений работы для улучшения программы.*
- *Формирование партнерств для улучшения работы*, например партнерств между (а) государственными органами, (б) некоммерческими организациями, (в) государственными органами, с одной стороны, и некоммерческими организациями либо частными фирмами — с другой.

высшему руководству, законодательному органу (или совету директоров), прочим заинтересованным лицам и общественности, отражают цели и задачи и можно ли на основании этих отчетов получить точную картину деятельности организации или программы.

Критерий 5: демонстрация более эффективной или качественной работы. Содержат ли отчеты заслуживающую доверия информацию, показывающую, что установленные цели достигнуты или что результаты текущего периода лучше результатов предыдущего?

Критерий 6: использование результатов мониторинга для принятия решений о распределении ресурсов и других политических решений. Какие есть свидетельства того, что результаты мониторинга были использованы высшим руководством, бюджетными аналитиками или законодателями при распределении ресурсов или принятии иных политических решений? Используются ли результаты мониторинга должным образом при принятии политических решений? Чтобы получить данную информацию, контролерам качества, вероятно, придется выборочно опросить персонал.

Кто должен проводить оценку систем мониторинга результативности?

Руководители организаций и программ несут основную ответственность как за сбор данных для мониторинга, так и за контроль качества систем мониторинга результативности. В связи с этим руководители отвечают за периодические проверки систем с точки зрения их способности предоставлять достаточно полные, точные и последовательные данные для документирования результатов деятельности и принятия решений. Кроме того, затраты на оценку качества данных будут меньше, если в ней примут участие руководители организации или программы и их персонал. От руководителей можно потребовать официального подтверждения качества представляемых ими данных (как это принято в Департаменте образования — см. окно 13-4).

Однако если результаты мониторинга включаются в отчеты перед вышестоящими органами или перед населением, то возникают естественные опасения, что данные могут быть намеренно искажены или могут вводить в заблуждение по иным причинам. Именно поэтому для проверки качества данных необходимо периодически привлекать независимых оценщиков. Независимая оценка может быть заказана собственным или сторонним аудиторам, оценщикам, агентствам статистической информации или иным лицам либо организациям, имеющим соответствующую квалификацию.

Какие процедуры могут использоваться для оценки точности и полезности систем мониторинга результативности?

В окне 13-6 показаны пять этапов процесса оценки точности и полезности систем мониторинга результативности в соответствии с критериями, предложенными ранее (окна 13-1 и 13-2).

ОКНО 13–6

Предложения по организации процесса оценки систем мониторинга результативности

Этап 1. Оценка степени согласованности целей и стратегии их достижения.

Этап 2. Прояснение путей достижения каждой конкретной цели. Построение логических моделей для определения необходимых ресурсов, деятельности, процессов, продуктов, промежуточных результатов, желаемых результатов, важных непреднамеренных эффектов, предполагаемых причинных взаимосвязей и важнейших внешних факторов, которые могут оказать существенное влияние на достижение целей.

Этап 3. Выявление систем мониторинга результативности, используемых в организации или программе.

Этап 4. Оценка технического качества систем мониторинга результативности.

Этап 5. Оценка степени задействованности результатов мониторинга в процессе управления организацией или программой для достижения поставленных целей, отчета перед основными заинтересованными сторонами и населением, демонстрации эффективной или улучшенной работы, а также при распределении ресурсов и принятии других политических решений (см. окно 13-1, критерии 3–6).

Этап 1. Оценка степени согласованности целей и стратегии их достижения. Общие и многолетние цели деятельности организации и стратегия достижения этих целей обычно излагаются в стратегическом плане или бизнес-плане организации. Целевые установки на год для различных программ организации, как правило, представлены в планах работы, отчетах о работе, заявках на получение грантов или бюджетного финансирования (но могут включаться также в стратегические планы, бизнес-планы и прочие подобные документы). Информацию о согласованности целей и стратегии организации можно найти в законодательных актах, материалах различных слушаний, отчетах комитетов, аудиторов или оценщиков, однако может потребоваться и проведение интервью, фокус-групп или опросов руководителей, персонала, других заинтересованных сторон.

Этап 2. Прояснение путей достижения каждой конкретной цели. Для этого необходимо установить взаимосвязь ресурсов, программной деятельности с продуктами и промежуточными результатами, обеспечивающими достижение целей организации или программы, и определить основные внешние факторы, которые могут оказать существенное влияние на предполагаемые результаты. Некоторая информация о стратегии достижения целей может содержаться в планах работы организации и других документах. Дополнительную информацию можно получить в ходе интервью с руководителями и прочими заинтересованными лицами. Как отмечалось выше, для определения показателей результативности полезно использовать логические модели, наглядно демонстрирующие ресурсы, деятельность, продукты, промежуточные результаты, конечные результаты, важные непреднамеренные эффекты, предполагаемые причинные взаимосвязи и ключевые внешние факторы, которые могут оказать существенное влияние на предполагаемые результаты.

Этап 3. Выявление используемых систем мониторинга результативности. В одной организации может действовать несколько систем мониторинга результативности, включая системы мониторинга отдельных программ или подпрограмм. Информацию о них можно получить из планов работы организации, систем управления, материалов аудитов и оценок, а также отчетов о работе.

Этап 4. Оценка технического качества систем мониторинга результативности. Данная оценка должна проводиться с учетом параметров качества, перечисленных в окне 13-2, и охватывать системы мониторинга результативности, оценки и отчетности в организации, которые полезно сравнить с аналогичными системами других организаций. В зависимости от масштабов оценки можно проверять либо систему контроля качества, либо наличие полных, точных и последовательных данных для проведения мониторинга результативности (для этого проводятся дополнительные измерения или анализ).

При оценке важно отдавать себе отчет в том, что идеальной системы мониторинга результативности нет и быть не может. Система может быть признана адекватной, если получен положительный ответ на вопрос: достаточно ли полны, точны и последовательны данные, собранные в ходе мониторинга для документирования результатов работы и принятия решений на всех административных уровнях?

Этап 5. Оценка степени задействованности результатов мониторинга в процессе управления организацией или программой. На последнем и наиболее важном этапе руководители, аудиторы или оценщики должны определить, какое применение система мониторинга результативности находит в процессе управления организацией или программой. Такая оценка проводится для отчета перед основными заинтересованными сторонами и населением, демонстрации эффективной или улучшенной работы, а также при распределении ресурсов и принятии других политических решений.

Контролерам качества следует проверить документы, обосновывающие потребности в бюджетном финансировании, и другие документы проверяемой организации, включая отчеты о результатах аудита, оценки или интервью, провести фокус-группы, организовать опрос главных заинтересованных сторон и провести анализ процесса принятия решений. Например, для оценки хода реализации Акта о результативности работы государственных органов и выявления серьезных проблем, возникающих в процессе перехода на работу с ориентацией на результативность, Главный учетный офис распространил анкету среди руководителей среднего и высшего звена 24 федеральных ведомств (репрезентативная выборка). Были заданы вопросы, касающиеся использования результатов мониторинга в настоящий момент и три года назад, факторов, затрудняющих получение и использование такой информации, а также улучшений, которые уже произошли или могут произойти в результате реализации данного акта.

Источники информации, которые могут пригодиться при анализе работы организации в соответствии с критериями, представленными в окне 13-1, перечислены в окне 13-7. Информацию для оценки качества и полезности систем мониторинга результативности можно получить из планов работы и отчетов организации, систем управления, заявок на получение грантов, заявок на финансирование или обоснований необходимости выделения бюджетных средств, систем управления других организаций, отчетов о результатах аудита или оценки, материалов слушаний и заседаний комитетов, а также из профессиональной литературы. В некоторых случаях, как уже от-

ОКНО 13–7

Возможные источники информации при проведении оценки систем мониторинга результативности

Критерий 1: наличие согласованных целей и стратегии

- Стратегические планы организации, бизнес-планы, планы работы и отчеты о работе, заявки на получение грантов, бюджетного финансирования, обоснования расходов и прочие документы организации.
- Системы управления.
- Отчеты о результатах аудита или оценки.
- Законодательство, материалы слушаний, отчеты комитетов.
- Мнения заинтересованных сторон о степени согласия (или отсутствии серьезных разногласий) относительно целей деятельности, включая результативность этих целей*.

Критерий 2: достаточное техническое качество системы мониторинга результативности

- Системы анализа и отчетности по работе организации или программы.
- Стратегические планы организации, бизнес-планы, планы работы, отчеты о работе и иные документы, имеющие отношение к системам анализа и отчетности по работе организации или программы.
- Заявки на получение грантов, бюджетного финансирования, соответствующие обоснования.
- Системы мониторинга результативности, оценки и отчетности других организаций и программ.
- Отчеты о результатах аудита или оценки.
- Профессиональная литература.

Критерий 3: использование результатов мониторинга при управлении организацией или программой

- Планы организации, системы управления, включая практику формального или неформального стимулирования эффективной и результативной деятельности; материалы аудитов, оценок и других отчетов о результатах работы.
- Меморандумы, в которых предлагаются или утверждаются изменения в программе.
- Использование результатов мониторинга в системах управления других организаций и программ.
- Мнения заинтересованных сторон о наличии в организации или программе системы управления, ориентированной на результативность работы.

Критерий 4: подконтрольность

- Результаты мониторинга, отчетность, статистика, материалы аудитов и оценок, связанные с согласованными целями и показателями результативности.
- Бюджетная документация, годовые отчеты и иные описывающие программу публикации.
- Выступления, пресс-релизы, публикации в прессе.
- Мнения заинтересованных сторон о том, в какой степени результаты мониторинга были использованы для информирования заинтересованных сторон и общественности о деятельности организации или программы или о произошедших изменениях*.

Критерий 5: демонстрация более эффективной или качественной работы

- Результаты мониторинга, отчетность, статистика, материалы аудитов и оценок, связанные с согласованными целями и показателями результативности.
- Бюджетная документация и годовые отчеты.
- Мнения заинтересованных сторон об эффективности и качестве работы*.
- Профессиональная литература.

Критерий 6: использование результатов мониторинга для принятия решений о распределении ресурсов и других политических решений

- Бюджетная документация.
- Документы, относящиеся к использованию результатов мониторинга должностными лицами организации, ответственными за принятие решений, влияющих на выделение необходимых ресурсов, и другими заинтересованными лицами*.
- Отчеты комитетов и другие документы, связанные с использованием результатов мониторинга законодателями.
- Мнения заинтересованных сторон о видах и способах использования результатов мониторинга при выделении ресурсов и принятии других политических решений*.
- Профессиональная литература.

* Основными заинтересованными сторонами могут быть: руководители и персонал программы, клиенты организации или программы, высшее руководство организации, комитеты по выдаче разрешений, выделении средств и общему контролю, аудиторы и оценщики, иные лица, чьи интересы затрагивает деятельность организации или программы.

мечалось, в дополнение к данной информации может потребоваться провести интервью, фокус-группы или опросы для выяснения мнений руководства или персонала организации, членов комитетов, контролеров бюджета, внутренних или внешних аудиторов и оценщиков, иных заинтересованных сторон.

Примеры систем мониторинга результативности, отличающихся достаточным техническим качеством и полезностью

В данном разделе описана работа двух организаций, в которых системы мониторинга результативности отвечают критериям, перечисленным в окне 13-1.

Чесапикская программа

Чесапикская программа — это межправительственное партнерство Агентства США по охране окружающей среды, штатов Мэриленд, Вирджиния, Пенсильвания и округа Колумбия, созданное в целях «развития регулирования экологических программ на национальном уровне и на уровне штатов». Чесапикская программа финансируется за счет федерального бюджета в размере около 21 миллиона долларов в год и может влиять на выделение еще больших ресурсов из федерального бюджета и бюджетов штатов.

Критерий 1: наличие согласованных целей и стратегии. В 1987 году была определена основная цель Чесапикской программы — добиться снижения сбросов загрязняющих веществ в Чесапикский залив на 40 процентов к 2000 году. Участники соглашения стремились ограничить воздействие таких источников загрязнения, как стоки водоочистных сооружений и смыв удобрений с полей. В 1990-х годах был достигнут консенсус относительно трех основных направлений работы (снижение уровня сбросов, защита и укрепление живых организмов, снижение негативного воздействия токсических веществ), а также целей, выраженных через показатели результативности. В отчете Агентства США по охране окружающей среды было отмечено: «Экологические показатели/показатели результативности стали основой определения целей программы как для долгосрочного стратегического плана, так и при составлении ежегодных планов и бюджетов... В настоящее время программа насчитывает более 25 измеримых целей, и еще несколько находятся на стадии активного рассмотрения»[6].

Экологические показатели мониторинга результативности включали: количество миль ручьев, доступных для мигрирующих рыб; площадь, занимаемую растительностью (в акрах); содержание азота; содержание фосфора; размножение рыб; указываемые предприятиями уровни загрязнения химическими веществами; содержание кепона в рыбе. Работа программы оценивалась с точки зрения продукта (административные действия Агентства США по охране окружающей среды и регулирующих органов штатов) по пяти результатам: действия источников загрязнения (например, установка контрольно-измерительного оборудования), объем и состав выбрасываемых загрязняющих веществ, концентрация загрязняющих веществ в воде, концентрация загрязняющих веществ в растениях и животных, воздействие на экологию и здоровье граждан (см. окно 13-8).

ОКНО 13–8

Иерархия показателей Чесапикской программы

Источник: U.S. Environmental Protection Agency, *Use of Performance Information in the Chesapeake Bay Program* (Washington, D.C.: American Society for Public Administration, 1996).

Критерий 2: достаточное техническое качество системы мониторинга результативности. Персонал программы уделял особое внимание созданию высококачественных систем мониторинга осуществлявшихся в районе залива программ. В отчете Агентства США по охране окружающей среды было отмечено: «Чесапикский залив — один из самых тщательно контролируемых водных бассейнов в мире... Начиная с 1984 года последовательные и сопоставимые данные по всем традиционным параметрам качества воды собираются более чем в 130 точках. Получаемые в рамках программы мониторинга данные о тенденциях экологического состояния водоемов — одни из лучших в Америке. [В 1991 году] Офис программы начал разработку набора экологических показателей, или показателей результативности, в качестве основы для определения целей и конечных результатов программы восстановления экологии залива... В 1994 и 1995 годах были проведены семинары с целью привлечения заинтересованных сторон к разработке и улучшению показателей и коммуникационных продуктов.

Чесапикская программа имеет твердое научное основание и высококачественные данные, причем на сбор и анализ данных расходуются значительные средства. На мониторинг состояния атмосферы, воды, живых организмов и подводной растительности ежегодно выделяется около 2,5 миллиона долларов федеральных средств»[7].

Критерий 3: использование данных, собираемых в ходе мониторинга результативности при управлении программой. В ходе реализации программы отдельные направления деятельности пересматривались в целях улучшения результатов программы. В отчете Агентства США по охране окружающей среды отмечалось: «Наличие признанных экологических показателей позволило программе лучше распределить имеющиеся ресурсы... Экологические показатели... стали одним из основных методов демонстрации потребностей в ресурсах и достижений программы в подкомитетах... Проекты подкомитетов, содержащие не подлежащие измерению задачи, явно проигрывают ориентированным на результаты проектам в борьбе за ограниченные финансовые ресурсы... Экологические показатели/показатели результативности используются для разработки и оценки эффективности стратегий реализации программы... Например, имеющаяся информация об изменении показателей результативности свидетельствует, что поставленная в программе цель снижения уровня сбросов на 40 процентов не будет достигнута при сохранении текущих темпов из-за сложности контролирования источников азота. В результате в штате Пенсильвания начата разработка дополнительных систем контроля точечных источников выбросов...»[8]

Критерии 4–6: подконтрольность, более эффективная или качественная работа, обеспечивающая принятие решений. Результаты мониторинга использовались самым различным образом – для представления отчетов основным заинтересованным сторонам и общественности и в качестве основы для принятия политических решений. В отчете Агентства США по охране окружающей среды было отмечено: «Опыт показывает, что общественная поддержка и финансовые инвестиции в программу были связаны с разработкой и распространением информации об ее основных задачах. Наряду с активными усилиями по разработке целей и экологических показателей, происходило увеличение федерального финансирования Чесапикской программы с порядка 13 миллионов долларов в 1991 финансовом году до 21 миллиона долларов в 1996 финансовом году. Кроме того, в 1994 финансовом году было дополнительно получено 17 миллионов долларов. По оценкам персонала программы, за последние несколько лет правительствами штатов выделялось на ее реализацию около 100 миллионов долларов в год. Расходы штатов и местных правительств на реализацию стратегий для отдельных рек, впадающих в залив, до 2000 года включительно составляли около 400 миллионов долларов в год. Мало информации имеется о вкладе местных правительств и частного сектора, однако персонал программы оценивает его как значительный. Специалисты Офиса программы связывают усилившуюся в последние годы поддержку программы с энтузиазмом вокруг создания эффективных партнерских взаимоотношений между федеральным правительством и штатами для решения проблем... Улучшенные экологические показатели облегчили процесс формулировки целей, позволив, таким образом, лучше определить желаемые результаты программы и повысить уровень отчетности перед населением»[9].

В целом, в Офисе Чесапикской программы созданы предпосылки для полезного мониторинга результативности. Достигнут разумный уровень согласия по набору продуктов и результатов, нацеленных на снижение количества автодорожных происшествий и связанных с ними травм и смертей, и понимания того, какие ресурсы, мероприятия и процессы требуются для достижения этой цели. Система мониторинга результативности обладает достаточным качеством и используется в процессе управления, при отчете перед основными заинтересованными сторонами и общественностью и при принятии политических решений.

Программа безопасности дорожного движения

Администрация безопасности движения на национальных магистралях (АБДНМ) входит в состав Департамента транспорта. В 1996 финансовом году ее штат насчитывал около 600 человек, бюджет составлял около 277 миллионов долларов.

Критерий 1: наличие согласованных целей и стратегии. Стратегическое планирование ведется в АБДНМ начиная с 1992 года, когда в Федеральном регистре было опубликовано сообщение, результатом которого стало около 100 замечаний от заинтересованных лиц и партнеров о целях деятельности, проблемах и направлений дальнейшей работы. Заинтересованные лица достигли согласия в понимании целей: спасение жизни, предотвращение травматизма, снижение расходов на медицинское обслуживание, связанное с автодорожными происшествиями, и других экономических затрат. В 1994 году партнеры и другие заинтересованные лица были приглашены на ряд встреч для обсуждения проекта исполнительного стратегического плана сроком на пять лет, в котором определялись основные ориентиры и показатели работы, обеспечивающие достижение поставленных целей и задач. Для исполнения требований Акта о результативности работы государственных организаций АВДНМ была разработана последовательная структура результатов, промежуточных результатов и показателей результативности (см. окно 13-9).

План работы АБДНМ на 1994 финансовый год был основан на действовавшей тогда организационной структуре, однако начиная с 1995 финансового года показатели результативности в плане определяются с точки зрения промежуточных результатов, имеющих важнейшее значение для достижения конечных целей. План работы на 1996 финансовый год включал пять показателей конечных результатов (например, количество смертей, травм и столкновений на 100 миллионов миль пробега); шесть показателей промежуточных результатов (например, случаи смертельного исхода, вызванные алкогольным опьянением, статистика пользования ремнями безопасности); а также ряд показателей, характеризующих продукт (например, принятие антиаварийных требований к состоянию транспортных средств, средняя продолжительность проверок безопасности транспортных средств, отзыв продукции).

Критерий 2: достаточное техническое качество системы мониторинга результативности. АБДНМ оценивает результаты работы по количеству аварий, травм и смертей. Благодаря инвестициям в систему данных о безопасности магистралей (около 15 миллионов в год) обеспечен сбор данных по показателям смертности и травматизма, количества аварий и их последствий, употребления алкоголя, пользования ремнями безопасности и др. В одних случаях используются данные отчетности на уровне штатов и местном уровне, в других — на федеральном уровне и уровне штатов.

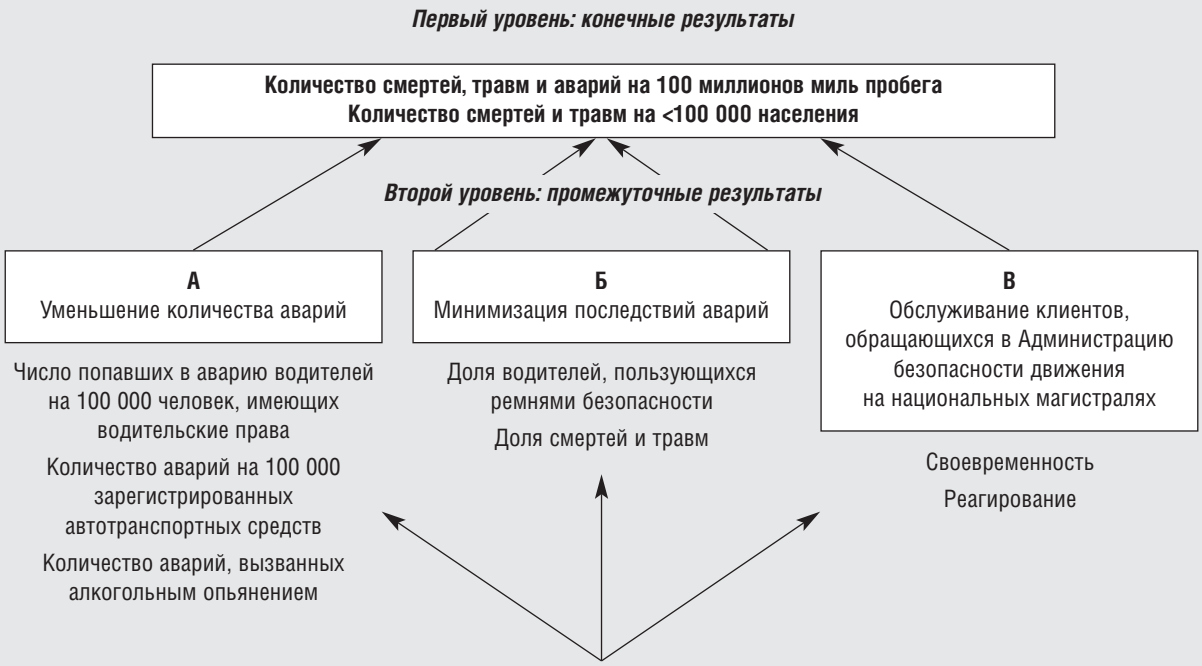
Например, действующая в АБДНМ система учета аварий со смертельным исходом содержит данные об авариях, полученные из архивов штатов. В отчете Главного учетного офиса США отмечалось: «В соответствии с документами АБДНМ обученные служащие правительства штатов, Пуэрто-Рико и округа Колумбия собирают и передают данные в центральную компьютерную базу данных по стандартной форме. Служащие получают данные исключительно из существующих документов штата, включая полицейские отчеты о происшествиях, сведения о регистрации автотранспортных средств, сведения ЗАГСов, и заносят их в центральную компьютерную базу данных.

Аналитики АБДНМ проводят периодические выборочные проверки данных»[10].

Данные о травмах получены на основе репрезентативной национальной выборки всех зарегистрированных полицией происшествий. В отчете Главного учетного офиса США отмечалось: «Для формирования базы данных сборщики данных АБДНМ производят случайную выборку из порядка 48 000 отчетов ежегодно от приблизительно 400 полицейских участков на 60 территориях страны в соответствии с документами АБДНМ. Персонал АБДНМ интерпретирует и кодирует данные непосредственно из отчетов в центральную элект-

ОКНО 13–9

Цели и показатели мониторинга результативности Администрации безопасности движения на национальных магистралях



- Наличие законов против вождения в состоянии алкогольного или наркотического опьянения
- Отношение количества выявленных потенциально аварийных дефектов автомобилей к количеству автомобилей, отозванных производителем
- Проектные разработки, повышающие безопасность автомобилей
- Проведение обучения
- Отношение количества выявленных дефектов систем безопасности автомобилей к количеству автомобилей, отозванных производителем
- Улучшение услуг «горячей линии» по безопасности автомобилей
- Своевременное реагирование на просьбы о предоставлении данных/результаты тестирования

Источник: материалы Администрации безопасности движения на национальных магистралях «Strategic Planning and Performance Measurement (Washington, D.C.: American Society for Public Administration, 1996), рис. 3.

ронную базу данных. Данные проверяются на отсутствие противоречий как в процессе кодирования, так и при последующей обработке»[11].

АБДНМ осознает недостатки своих данных. В частности, система общих оценок основана на полицейских отчетах, в то время как различные источники указывают, что информация о половине автотранспортных происшествий не доходит до полиции.

Статистика об использовании ремней безопасности основана на опросах, проводящихся на уровне штатов. В отчете Главного учетного офиса США отмечалось: «Сделанная АБДНМ оценка показателя использования ремней безопасности на национальном уровне (67 процентов) не надежна, поскольку она основывается на опросах, проводившихся на уровне штатов с использованием различных методик, которые не позволяют выявить сопоставимые показатели... Однако, как подчеркивается АБДНМ, 28 штатов, представляющих более 70 процентов населения США, проводили опрос, основанный на вероятности наблюдений.

Для повышения качества данных опросов в штатах АБДНМ были разработаны и в июне 1992 года выпущены методические рекомендации по проведению опросов о ремнях безопасности... Несмотря на большую гибкость этих рекомендаций и помощь со стороны АБДНМ по их внедрению, только 28 штатов получили одобрение АБДНМ на использование своей методологии... Поскольку выдача грантов прекращена, у штатов отсутствуют финансовые стимулы приводить свои планы опросов в соответствие с рекомендациями АБДНМ...

Один из подрядчиков АБДНМ так прокомментировал использование данных опросов в штатах для составления оценки уровня использования ремней безопасности по всех стране: «Имеющиеся оценки использования ремней безопасности не могут быть использованы для формирования национальной оценки...» Мы согласны с мнением этого подрядчика. Однако представители АБДНМ утверждают, что отсутствие согласованности в данных опросов штатов не является препятствием для формирования разумной ежегодной оценки показателя использования ремней безопасности на национальном уровне. Они также отметили важность проведения опросов в штатах для выявления тенденций и местных проблем, связанных с использованием ремней безопасности.

Осознавая ограниченность масштабов опросов в штатах, в 1994 году АБДНМ провела специальный анализ на национальном уровне... Первоначальные результаты [анализа] были опубликованы АБДНМ в начале 1995 года и показали, что в целом по стране в 1994 году ремни безопасности использовались в 58% случаев... АБДНМ планирует провести еще один [национальный] опрос, если позволят средства, однако намерена по-прежнему использовать данные опросов в штатах для ежегодной оценки показателя использования ремней безопасности в стране»[12].

Критерий 3: использование данных, собираемых в ходе мониторинга результативности при управлении организацией или программой. Бюджет АБДНМ определяется исполнительным стратегическим планом и годовыми планами, принимаемыми в соответствии с Актом о результативности работы государственных органов. Начиная с 1998 финансового года руководители программ обязаны показывать взаимосвязь с результатами в случаях, когда бюджет программы базируется на показателе продукта, а не на показателе результативности. АБДНМ установила партнерские взаимоотношения с правительствами штатов для совместной работы по повышению безопасности движения и улучше-

нию данных, переориентировав программу на улучшение результатов. Как отмечалось в отчете АБДНМ: «Анализ показателей мониторинга результативности, таких как случаи смертельного исхода, вызванного алкогольным опьянением, показал некоторое ухудшение результатов. Это привело к активизации усилий для решения выявленных проблем. Например, данные о медленном росте числа водителей, пользующихся ремнями безопасности, и последние законодательные изменения, которые могут привести к повышению средней скорости при авариях, заставили АБДНМ и департамент работать со штатами в направлении увеличения количества штатов, принимающих собственные законы об использовании ремней безопасности»[13].

Критерии 4–6: подконтрольность, более эффективная или качественная работа, обеспечивающая процесс принятия решений. Результаты мониторинга использовались для представления основным заинтересованным сторонам и общественности отчетов, в которых наглядно продемонстрировано улучшение работы по обеспечению безопасности движения.

«Система учета аварий со смертельным исходом позволила АБДНМ установить, что показатель по одному из желаемых результатов — снижение смертности — за период с 1988 по 1995 год снизился с 2,3 до (оценочно) 1,7 случаев на миллион миль пробега. Кроме того, данные системы общих оценок позволили подтвердить получение еще одного желаемого результата — снижение травматизма — с 169 до (оценочно) 138 травм на 100 миллионов миль пробега за период с 1988 по 1995 год.»[14]

В АБДНМ созданы предпосылки для полезного мониторинга результативности. Достигнут разумный уровень согласия по целостному набору продуктов и результатов, нацеленных на снижение количества автодорожных происшествий и связанных с ними травм и смертей, и понимания того, какие ресурсы и мероприятия требуются для достижения этой цели. Созданная в АБДНМ система мониторинга результативности обладает достаточным качеством и используется в процессе управления, во время отчета перед основными заинтересованными сторонами и общественностью и при принятии политических решений.

Выводы для руководителей, аудиторов и оценщиков

Политики, руководители, аудиторы и оценщики все более активно включаются в процесс мониторинга результативности. В обозримом будущем следует ожидать появления в этой области самых разных инициатив, затрагивающих сферу государственного управления, межправительственные отношения и некоммерческий сектор. В ближайшие годы повысится спрос на руководителей, аудиторов и оценщиков, обладающих знаниями, навыками и опытом оценки качества систем мониторинга результативности и выработки предложений, обеспечивающих получение полной, точной и последовательной информации, которая позволяет документировать результаты и использовать их в процессе принятия решений.

В данной главе предложены критерии оценки качества и полезности систем мониторинга результативности, а также возможные подходы к такой оценке. В соответствии с предложенными процедурами необходимо выяснить, какой уровень согласия достигнут в отношении определения результативности с точ-

ки зрения стоящих перед организацией или программой целей и стратегии их достижения, с каким качеством система мониторинга результативности позволяет документировать результаты и обеспечивает процесс принятия решений, а также в какой степени результаты мониторинга используются в процессе управления организацией или программой, при отчете перед заинтересованными сторонами и общественностью и при принятии политических решений.

Оценка качества и полезности систем мониторинга результативности — это новая и весьма важная область государственного управления. Важность такой оценки будет возрастать по мере того, как государственные и некоммерческие организации начнут вводить регулярную отчетность по показателям результативности и использовать ее для принятия решений о распределении ресурсов. А пока критерии и процедуры оценки, о которых шла речь, все еще находятся на стадии формирования.

Ссылки и примечания

1. Beryl A. Radin, «Performance-Based Management and Its Training Implications» (доклад на одноименном международном симпозиуме, Касерта, Италия, 24 — 26 сентября 1997 г.).
2. U.S. General Accounting Office (GAO), *Executive Guide: Effectively Implementing the Government Performance and Results Act* (Вашингтон, 1996. С. 13).
3. «Вашингтон пост» от 10 января 1998 г., с. A7.
4. U.S. General Accounting Office (GAO), *Executive Guide: Effectively Implementing the Government Performance and Results Act: 1997 Government-Wide Implementation Will Be Uneven* (Вашингтон, 1997. С. 34–38, 98–110).
5. Представленная информация взята в основном из примеров, которые опубликованы Американским обществом государственного управления и с которыми можно также ознакомиться на сайте http://www.npr.gov/initiati/mfr.
6. U.S. Environmental Protection Agency (EPA), *Use of Performance Information in the Chesapeake Bay Program*, (Washington, D.C.: American Society for Public Administration, 1996), 8.
7. EPA, *Use of Performance Information*, 3–5, 10.
8. Там же, с. 8–9.
9. Там же.
10. GAO, *Executive Guide*, 28.
11. Там же.
12. U.S. General Accounting Office (GAO), *Motor Vehicle Safety: Comprehensive State Programs Offer Best Opportunity for Increasing Use of Safety Belts* (Вашингтон, 1996. С. 20–23).
13. National Highway Traffic Safety Association, *Strategic Planning and Performance Measurement* (Washington, D.C.: American Society for Public Administration, 1996), 11.
14. GAO, *Executive Guide*, 28.

Глава 14

Дайте голодному рыбу, и он будет сыт сегодня; научите его ловить рыбу, и он будет сыт всю оставшуюся жизнь.

Другие вопросы мониторинга результативности

Руководители организаций или программ должны быть готовы к тому, что при внедрении и проведении мониторинга результативности они могут столкнуться с множеством проблем. Это, например, такие проблемы, как:

- обучение персонала;
- общая стоимость и выполнимость работ;
- изменения в законодательстве и приоритетах организации;
- стабильность показателей;
- документирование процесса мониторинга результативности;
- опасения и сопротивление руководителей программ;
- участие органов власти других уровней и частного сектора;
- сведение воедино результатов различных проектов, программ или деятельности на различных территориях;
- выбор между эффектом для всего сообщества и результатом конкретной программы;
- законодательная поддержка;
- политические интересы.

Обучение персонала

Большинство руководителей и рядовых сотрудников имеют небольшой опыт работы или недостаточную подготовку в области мониторинга результативности, поэтому определенное обучение необходимо для персонала программы на всех уровнях. Руководителям необязательно вдаваться в технические подробности, однако они должны понимать, о чем может и о чем не может рассказать полученная информация и как использовать ее надлежащим образом. Напротив, лица, отвечающие за сбор данных, должны быть знакомы и с техническими деталями. Следует рассмотреть возможность включения хотя бы небольшого модуля по результативному управлению во все курсы для руководителей и в большинство специальных курсов обучения (например, при обучении персонала новым процедурам работы необходимо затронуть вопрос о влиянии последних на качество

услуг и результаты). Неуправленческий персонал должен быть информирован о целях программы, способах оценки результатов и своей роли в их достижении.

Потребность в обучении персонала усиливается из-за неизбежной для любой организации текучести кадров, а также введения новых методов оценки. Это означает, что обучение должно проводится постоянно, а не только тогда, когда в организации впервые вводится мониторинг результативности.

Программы, особенно небольшие, могут столкнуться с трудностями при поиске финансирования и/или лиц, способных провести необходимое обучение. Реализующим эти программы организациям, вероятно, понадобится помощь своих аналитических отделов или сторонних консультантов.

Общая стоимость и выполнимость работ

Сбор данных может потребовать дополнительных средств в той степени, в какой необходимо получить новые сведения (результаты опросов клиентов, данные обученных наблюдателей и пр.). Затраты на разработку и внедрение соответствующих процедур могут быть очень высокими, однако, когда они уже отработаны, годовые расходы обычно резко снижаются.

Можно смело утверждать, что без получения информации о результатах деятельности нельзя говорить о хорошем управлении, поэтому соответствующие ресурсы должны предусматриваться в бюджете — это часть нормальной работы организации. Однако специализированная деятельность по сбору данных, например опросы клиентов или работа обученных наблюдателей, достаточно заметна, и в силу этого расходы на нее неизбежно подпадают под сокращение в случае нехватки бюджетных средств. (В главе 7 даны рекомендации по снижению расходов на проведение опросов клиентов, некоторые рекомендации применимы и к обученным наблюдателям.)

Не менее важен и вопрос о выполнимости работ. Организациям, которые не имеют в штате сотрудников, обладающих техническими навыками, необходимыми для некоторых процедур сбора данных, или не могут оплатить работу приглашенных специалистов, будет очень сложно наладить регулярный сбор данных собственными силами.

Для многих, особенно небольших, организаций серьезную проблему представляет проведение опросов любого вида — по почте, телефону или путем личных интервью. *Организации, которые хотят, чтобы их программы, грантополучатели или подрядчики регулярно отслеживали результаты работы путем опросов клиентов, могут использовать метод «инкубатора»*. В соответствии с этим методом выбирается одна или несколько организаций, способных провести опрос (например, университет или фирма по проведению опросных исследований). Услуги этой организации субсидируются (например, в размере 50 процентов полной стоимости услуг). Организации, участвующие в реализации программы, могут заключить договор с такой организацией (оплатив *свою часть* стоимости проведения опроса), значительно снизив таким образом затраты средств и труда. Кроме того, расходы заказывающих опрос организаций можно уменьшить за счет разработки примерного договора на проведение опросов.

Частные некоммерческие организации могут использовать помощь волонтеров для реализации программ, требующих специальных технических навыков проведения опросов, наблюдений и обработки полученных данных.

Изменения в законодательстве и приоритетах организации

Периодического пересмотра приоритетов (возможно, вызванного избранием или назначением новых должностных лиц) и связанной с этим неопределенности с финансированием избежать нельзя, однако это не повод для отказа от создания стабильной системы мониторинга результативности. В большинстве случаев смена приоритетов не означает существенного изменения целей программы, а затрагивает только способы достижения этих целей. Хорошо выстроенный процесс мониторинга результативности должен обеспечить получение всех или большей части данных, необходимых для таких изменений. Вероятнее всего, изменения будут ограничиваться промежуточными показателями результативности, поскольку подход к предоставлению услуг влияет на них в наибольшей степени. Однако, если выбор приоритетов приводит к пересмотру целей организации, необходимо внести изменения в результаты и показатели результативности.

Стабильность показателей

Поскольку основное применение показателей мониторинга состоит в отслеживании изменений во времени, используемые показатели должны быть достаточно стабильными, чтобы не получилось, как говорится, сравнения яблок с апельсинами. Как отмечалось в главе 9, сравнение текущего периода с предшествующим является распространенной практикой, которой обычно уделяется большое внимание. Анализ результатов за несколько лет позволяет понять, что происходит — например, дают ли предпринимаемые действия необходимый эффект. С точки зрения стабильности показателей обеспокоенность вызывает не столько добавление новых показателей, сколько отмена или существенное изменение старых. Изменение показателей мониторинга результативности или процедур сбора данных может снизить уровень сопоставимости с предшествующим периодом или вовсе сделать ее невозможной. Несомненно, желательно вести постоянную работу по улучшению системы показателей. Главное, чтобы изменения были незначительными. На сторонний взгляд, программа, в которой происходят частые изменения, может даже вызвать подозрения: уж нет ли тут манипулирования показателями мониторинга результативности, с тем чтобы в годовой отчет попадали только показатели, по которым достигнуты хорошие результаты?

Совершенно очевидно, что с точки зрения хорошего руководства и управления нельзя исключать показатели только потому, что они свидетельствуют о недостатках. Такая тактика может дать краткосрочное преимущество, но ведет к потере доверия к данным в долгосрочной перспективе. Также очевидно, что, если использовавшаяся ранее процедура сбора данных доказала свою непригодность, ее надо заменить. Прагматичное решение проблемы сопоставимости данных заключается в сохранении старых, менее удовлетворительных показателей и процедур сбора данных, внедрении новых подходов, а затем в поэтапной отмене менее удовлетворительных процедур.

Документирование процесса мониторинга результативности

Процесс мониторинга результативности должен быть закреплен в документах, чтобы ответственные за сбор данных лица и пользователи информации знали, что должно быть сделано. Это особенно важно для сглаживания последствий текучести кадров. Возможно, будет полезно подготовить для персонала программы и других пользователей информации спецификацию показателей результативности с описанием каждого показателя. Примерная форма такого документа приведена в окне 14-1.

ОКНО 14–1

Спецификация показателя результативности

Программа: _____ Дата: _____

1. Результат
2. Показатель результативности
3. Категория показателя (например, промежуточный или конечный результат)
4. Источник и процедуры сбора данных
5. Необходимые категории разбивки
6. Периодичность сбора данных и представления отчета
7. Ответственный за сбор данных и их качество

Полезно также иметь сводный документ, в котором показатели результативности сгруппированы по источнику данных. На одном листе будут перечислены все показатели, получаемые из административных отчетов. На другом — показатели, основанные на оценках обученных наблюдателей. На следующих листах будут собраны показатели, сгруппированные по категориям клиентов (опросы учащихся, родителей, директоров школ). Распределение показателей по источникам информации служит основой для разработки и последующего изменения инструментов сбора данных, включая формы документов, опросные анкеты или инструкции по выставлению оценок.

Опасения и сопротивление руководителей программ

Руководители программ обычно воспринимают требования о сборе данных и представлении отчетов о результативности деятельности без особого энтузиазма. Более того, такие требования воспринимаются ими как угроза самому существованию программ и выделяемым им средствам, поскольку понятно, что вышестоящее руководство стремится таким образом добиться большей подконтрольности себе и большей обоснованности бюджетных расходов. Руководители программ также

опасаются, что их могут обвинить в получении более низких, чем предполагалось, результатов, которые они не могут контролировать в достаточной степени.

В предыдущих главах мы уже говорили о том, что эти опасения небезосновательны. Вместе с тем существует несколько способов преодолеть их, а также сопротивление руководителей программ:

- руководители программ должны играть существенную роль в выборе показателей мониторинга результативности (см. главу 3);
- руководителей программ необходимо обучать и предоставлять им техническую помощь (о чем говорилось выше), чтобы они хорошо понимали процесс мониторинга результативности и могли применять полученную информацию (например, для внутреннего пользования, описанного в главе 11);
- необходимо специально предусмотреть и поощрять включение в отчеты пояснительной информации, предоставив тем самым руководителям программ возможность объяснить, почему результаты работы оказались ниже ожидаемых (см. главы 10 и 12);
- руководители программ должны иметь возможность ознакомиться с отчетом о мониторинге результативности *до того*, как он будет направлен вышестоящему руководству (или в другие органы или организации), чтобы сделать необходимые пояснения;
- содержащаяся в отчете информация должна использоваться для принятия конструктивных решений, а не для наказания виновных, по крайней мере до тех пор, пока не станет абсолютно ясно, что необходимо принять соответствующие меры.

Однако, даже когда все эти способы использованы, у руководителей программ все равно есть основания для беспокойства, особенно если материалы отчета о мониторинге результативности передаются в административные органы более высокого уровня, принимающим политические решения лицам или в средства массовой информации. Как бы ни работала программа, ее оппоненты всегда найдут, что раскритиковать. И тут нелишне напомнить, что, поскольку мониторинг результативности может принести огромную пользу с точки зрения управления результатами, из него нельзя делать козла отпущения.

Участие органов власти других уровней и частного сектора

Услуги многих программ, особенно программ федерального правительства и штатов, в конечном счете подвержены влиянию органов власти других уровней или организаций частного сектора. Большую часть данных для мониторинга результативности необходимо получить от этих структур или, по крайней мере, при их участии. Одна из возникающих при этом проблем связана с тем, что структурам разного уровня нужен разный объем информации. Например, местным властям и частным некоммерческим организациям скорее всего потребуется разбивка данных по местным сообществам, но эта информация вряд ли потребуется штатам или федеральным органам. Скорее уж правительство штата запросит данные с разбивкой по регионам или округам.

Данные могут собираться организациями более низкого уровня и передаваться для обобщения организации более высокого уровня. И наоборот, организация более высокого уровня может сама организовать сбор данных (например, пригласив

консалтинговую фирму для проведения выборочного опроса клиентов нижестоящих организаций). Такой подход обеспечивает единство процедур сбора данных на всей территории, что делает их более сопоставимыми, однако эти данные вряд ли будут полезны для предоставляющих услуги организаций, поскольку в выборку попадет только небольшое число их собственных клиентов. (Обычно желательно поощрять предоставляющие услуги организации к отслеживанию результатов обслуживания, чтобы получить информацию, необходимую для улучшения работы.)

В любом случае вышестоящей организации потребуется сотрудничество с нижестоящей, поскольку именно она может предоставить информацию о клиентах (фамилии, адреса и/или номера телефонов), необходимую для проведения опроса. Классический пример — органы социального обслуживания округа. Правительство округа хочет иметь данные о работе своих подрядчиков и грантополучателей, которых скорее всего будет много. Ему гораздо проще попросить каждого подрядчика и грантополучателя представить необходимую информацию, чем собирать ее своими силами. Такой подход имеет и другие преимущества — он стимулирует каждого подрядчика и грантополучателя внедрять информацию о результативности в свою систему управления, а также экономит бюджетные средства округа.

Организации, связанные подобными взаимоотношениями, должны подумать о возможности создания партнерств по сбору данных с другими организациями, включая (в той мере, в какой это возможно) разработку соглашения об общих процедурах сбора данных. Следует подумать и о схеме «партнерство ради результата» [performance partnership]. Появление таких партнерств может существенно усложнить организационную схему и увеличить время на разработку системы мониторинга результативности (поскольку необходимо учесть интересы всех сторон). Однако совместные усилия скорее всего окупятся в долгосрочной перспективе благодаря формированию хорошо отлаженного и более полезного процесса мониторинга результативности[1].

Сведение воедино результатов различных проектов, программ, или деятельности на различных территориях

Получение сводных данных важно для организаций, которые осуществляют поддержку нескольких проектов или программ на различных территориях и в центре внимания которых находятся сходные задачи. Вероятно, таким организациям потребуется оценить общий результат от реализации ряда проектов и программ и деятельности на различных территориях по основным показателям. Например, органы власти на местном, региональном или федеральном уровнях или частная организация поддерживают несколько проектов, направленных на снижение подростковой преступности. Для сравнения общего результата и общих затрат необходимо сложить результаты всех проектов или программ.

Этот процесс может быть очень сложным и запутанным. В качестве первого шага может потребоваться группировка программ, имеющих сходные задачи. Например, Департамент местных социальных услуг округа Рамсей (штат Миннесота) и организация *«Юнайтед Вэй»* Миннеаполиса (UWMA) по отдельности проводили эксперименты по выявлению кластеров услуг и суммированию результатов по всем проектам в каждом кластере. В 1998 году UWMA имела 14 кластеров. Около 19 обслуживающих организаций вошли в кластер «Укрепление семьи», 21 организация — в кластер «Развитие молодежи» и около 23 — в кластер «Родители и беременность среди подростков» (в некоторых случаях использовались также субкластеры).

Однако, даже если цели программ совпадают, суммирование информации может оказаться более сложным делом, чем представляется на первый взгляд, особенно если процедуры сбора данных не стандартизированы. По возможности следует определить, какие основные показатели мониторинга результативности и какие сопоставимые процедуры сбора данных будут использоваться во всех или по крайней мере в большинстве проектов и программ, входящих в одну группу. Это позволит сводить воедино результаты всех представивших отчеты проектов и программ.

В качестве примера можно привести данные о показателях знаний учащихся (например, результатах тестов), которые Департамент образования получает из каждого штата. Каждый штат, а иногда и школьный округ использует отличающиеся друг от друга тесты, которые, в свою очередь, касаются различных вопросов и классов. В некоторых случаях федеральное правительство может воспользоваться данными Национальной оценки прогресса в образовании (НОПО). Однако тесты НОПО проводятся среди школ и учащихся на выборочной основе. Для многих программ таких данных недостаточно. Эта проблема стоит не только перед Департаментом образования, но и перед другими организациями, которым нужны показатели знаний учащихся, например перед Национальным научным фондом, имеющим образовательные программы. Еще один пример — программа «Национальные эстуарии» Агентства по охране окружающей среды. Во всех охваченных программой эстуариях собираются данные о качестве воды, однако для каждого эстуария используются свои показатели.

В вышеперечисленных случаях можно обобщить процентные показатели улучшений, достигнутых отдельными проектами или организационными структурами, с последующим взвешиванием результатов или без него. Например, для эстуариев можно взять процент улучшения состояния конкретных водных объектов и конкретных видов загрязнения. Всем эстуариям можно придать равный вес (или использовать весовые коэффициенты, основанные на размере эстуария, объеме финансирования, численности населения и т.д.). Что касается образовательных тестов, то здесь можно рассчитать показатель процентного улучшения результатов, взвесив данные с учетом числа учащихся, охваченных каждым проектом или административной структурой.

Альтернативой сбору данных от каждого проекта, программы или административной структуры можно считать собственный сбор той или иной организацией данных с использованием процедур, общих для всех проектов и структур. Примером служат упомянутые выше тесты НОПО. Несмотря на то, что такой подход представляется крайне привлекательным, он может оказаться невыполнимым из-за множества измерений, которые необходимо будет провести. Но даже если признать его выполнимым, вероятно, все равно придется прибегнуть к выборке из-за необходимости контролировать уровень расходов. Это подойдет только для некоторых случаев использования данных, особенно если требуется детальная разбивка по категориям.

Общего для всех решения проблемы не существует, и ее острота скорее всего будет увеличиваться для тех организаций, которым необходимы сводные данные о результатах деятельности. Организации, имеющие право вводить обязательные требования, могут потребовать от подчиненных им структур использовать единые процедуры представления данных. Другим возможным решением является создание стимулов (например, путем субсидирования части расходов) для отдельных проектов, программ или организаций добровольно следовать стандартной форме представления данных.

Выбор между эффектом для всего сообщества и результатом конкретной программы

При подготовке сводных данных чрезвычайно важен вопрос о связи между результатами программы и эффектом для всего сообщества. Ресурсы некоторых программ позволяют оказать помощь только небольшому числу членов местного сообщества — клиентам программы. Таким образом, как бы хорошо ни работали такие программы, они не в состоянии серьезно улучшить жизнь всего местного сообщества. Например, если ресурсы программы позволяют ей обслужить 100 человек из 10 тысяч нуждающихся в таких услугах, то, даже если помощь этим людям будет успешной, она затронет только 1 процент всего нуждающегося в ней населения.

При оценке результатов программы следует учитывать ее масштаб. Если ресурсы организации позволяют ей обслуживать только небольшую часть потенциальных клиентов, именно за них она и должна нести ответственность. По-другому обстоит дело с ответственностью, например, правительственного органа в отношении всего населения на соответствующей территории. Даже если этот орган располагает ресурсами, достаточными для удовлетворения потребностей только части населения на своей территории, он должен отслеживать и нести ответственность за величину неудовлетворенных потребностей в качестве общего показателя результативности деятельности правительства. В конце концов, правительство обязано стремиться к удовлетворению потребностей всего населения.

Вместе с тем власти и общественность должны различать ответственность за результаты для клиентов, которых программа в состоянии обслужить, и за ту степень, в какой программа способна удовлетворить потребности всего нуждающегося в ней населения. Очевидно, что возможностей влиять на результаты для конкретных клиентов гораздо больше. Как было показано в предыдущих главах, рекомендуется классифицировать каждый показатель результативности с точки зрения уровня влияния организаций и их программ на получаемый результат и сообщать об этом пользователям результатов мониторинга. Это позволит последним более справедливо оценить результаты программы.

Описанные выше проблемы и подходы применимы и к деятельности негосударственных общественных организаций, таких как программы «Юнайтэд Вэй». Им также может понадобиться отслеживать хотя бы некоторые результаты своей деятельности для всего местного сообщества и работать над их улучшением. Обычно имеющиеся у таких организаций ресурсы слишком незначительны, чтобы оказывать заметный эффект. Однако можно установить партнерские отношения с другими местными организациями и добиться значительного эффекта за счет совместной деятельности.

Законодательная поддержка

Как было показано в главе 11, важным стимулом для подготовки надежной и обоснованной информации о результатах деятельности является рассмотрение этих результатов законодательными органами в связи с бюджетными заявками или предложениями по пересмотру отдельных программ либо политики в том или ином направлении. При этом в связи с ролью законодательных органов возникает ряд проблем, которые могут способствовать или препятствовать успеху мониторинга результативности.

1. Поддержка со стороны законодательного органа имеет решающее значение для успешного проведения мониторинга результативности. При том, что многие программы мониторинга результативности в США осуществлялись исключительно исполнительными органами, очевидно, что законодательные органы, если они не принимали надлежащего участия в разработке программы, могут препятствовать ее реализация, вплоть до прекращения финансирования работ по сбору данных.
2. Законодатели должны хорошо знать, что может и чего не может дать информация о результатах деятельности. Крайне важно понимать, что результаты говорят только о *достижениях*, а не о том, *почему* достигнут данный результат. Это снижает потенциальную возможность неправильно интерпретировать информацию о результативности организаций и их программ. Хорошо, если законодательные органы будут иметь собственные программы обучения персонала, а исполнительные органы, со своей стороны, должны оказывать им в этом неформальную помощь, например проводя брифинги в связи с наиболее значительными своими инициативами.
3. Законодатели играют важную роль в обеспечении достоверности данных. Их обязательно будет волновать качество представляемых им данных. Как отмечалось в главе 13, контроль за качеством данных является важной проблемой для законодательных органов. При оценке достоинств системы они имеют право заказать собственный аудит для проверки данных и установить требования для исполнительных органов по обеспечению контроля качества.

Для того чтобы законодательная власть играла конструктивную роль, *исполнительная власть должна представлять интересующие законодателей данные о важнейших результатах в ясной и доступной форме*. Слишком часто законодателей обвиняют в отсутствии заинтересованности или в неиспользовании результатов мониторинга, тогда как на деле происходит следующее: они получают огромные массивы данных, трудно поддающихся интерпретации и перегруженных информацией о процессе и продуктах, в то время как важные данные о результатах глубоко зарыты в дополнительных материалах.

Политические интересы

Политические интересы иногда оказывают значительное влияние на получение и опубликование информации о результатах деятельности. Это касается годовых отчетов, стратегических планов, а также информации, представляемой в качестве обоснования бюджета, особенно в части целевых показателей.

Недавно мэра одного восточно-европейского города спросили о его отношении к мониторингу результативности. Он ответил, что его устраивает действующий порядок получения информации в ходе открытых слушаний и из персональных жалоб. Результаты мониторинга могут быть полезны настолько, насколько они помогут обеспечить поддержку его программ со стороны городского совета. При этом мэр высказал обеспокоенность по поводу того, что мониторинг результативности заменит собой принятие политических решений, сковывая его, мэра, возможности выносить собственные суждения — то есть он приравнял мониторинг результативности к управлению городом с помощью компьютера.

Эти взгляды мало чем отличаются от взглядов выборных должностных лиц в других странах, включая Соединенные Штаты. *Нужны убедительные доводы в пользу того, что изучение результатов мониторинга позволит принимать лучшие решения, от которых выиграют и избиратели, и репутация принимающих решения лиц.*

Проблемы могут возникнуть даже при наличии достаточной поддержки мониторинга результативности со стороны выборных должностных лиц, особенно если эта поддержка носит в основном пассивный характер.

- Должностные лица как исполнительных, так и законодательных органов могут решить, что фиксирование предполагаемых последствий — и негативных, и позитивных — в бюджетных предложениях вызовет сопротивление со стороны групп, которые сочтут, что их интересы не удовлетворены в достаточной степени. Это может привести к отказу от отдельных показателей результативности или отдельных категорий их разбивки.
- В некоторых ситуациях политические деятели могут настаивать на более оптимистических целевых показателях, чем те, что были признаны разумными с учетом результатов анализа и имеющихся бюджетных ресурсов.
- Если у политиков возникнут опасения, что целевые установки будут восприняты некоторыми группами как «квотирование», которое вызовет недовольство избирателей, они будут выступать против включения важной информации в систему мониторинга результативности правительственных органов. Это в наибольшей степени касается деятельности полиции (аресты и санкции за нарушение правил дорожного движения), судопроизводства, взыскания алиментов и сбора налогов. Как отмечалось в предыдущих главах, чтобы некоторые показатели не воспринимались как квоты, следует предусмотреть показатели мониторинга результативности, отражающие нежелательные непреднамеренные последствия излишнего рвения, такие как жалобы на произвол чиновников.
- Некоторые политические деятели могут решить, что четкая формулировка целей в стратегическом плане и годовых планах усилит сопротивление со стороны определенных групп.

Все это реальные жизненные ситуации. Проведение мониторинга результативности неизбежно потребует принятия компромиссных решений. Желательно, чтобы они принимались только после того, как заинтересованные стороны изучат все возможные последствия. Многих сомнений удастся избежать, если выборные должностные лица будут знать о преимуществах, которые дает мониторинг результативности.

Примечание

1. В идеале в партнерство должны входить и клиенты из негосударственного сектора. Частные лица и организации, пользующиеся услугами государственных органов, почти всегда имеют обязанности, выполнять которые очень важно с точки зрения результатов. Например, граждане должны выбрасывать мусор в определенные контейнеры, в определенном месте, в определенное время и, если это требуется, с надлежащей сортировкой мусора. Родители должны следить за тем, чтобы их дети не пропускали школу и выполняли домашние задания. Такие обязанности могут указываться наряду с обязанностями различных государственных и частных структур.

Часть V

Подводим итоги

Глава 15

Как говорил Синяя Борода всем своим женам, «я тебя долго не задержу».

Основные элементы мониторинга результативности

В данной главе мы еще раз коротко перечислим основные элементы действующей системы мониторинга результативности.

1. Общественные услуги должны приносить блага обществу, пользующемуся этими услугами, а не производителям услуг (хотя и к ним нужно относиться справедливо).

2. К необходимым условиям успешного функционирования системы мониторинга результативности относятся:

- *Наличие системы обработки данных.* Специалисты по обработке данных должны быть привлечены еще в начале процесса планирования.
- *Аналитическая поддержка.* Для обеспечения разумного процесса сбора данных и соответствующей интерпретации результатов необходимы специалисты, имеющие опыт обработки и анализа данных.
- *Поддержка со стороны высшего руководства.* Как и любой постоянно действующей программе, системе мониторинга результативности требуется поддержка руководства для обеспечения системы необходимыми ресурсами и использования полученной информации.
- *Терпение и время.* Полноценная система мониторинга результативности не может быть создана раньше чем за год, а для большинства программ потребуется несколько лет. Нужно быть готовым к тому, что понадобится несколько итераций, прежде чем будет получен стабильный набор показателей результативности.

3. Результаты и отслеживаемые показатели результативности должны разрабатываться в первую очередь самой программой при участии представителей высшего руководства, чтобы система показателей отвечала требованиям программы.

4. Реализующие программу организации должны четко различать продукт и результат, а также промежуточный и конечный результаты. Под продуктом понимаются продукция и услуги, предоставляемые в рамках программы. Результаты — это события или действия, которые происходят вне пределов программы и так, как было предусмотрено программой. Удовлетворенность клиентов полезностью и качеством услуг следует рассматривать как важный результат, однако этот результат обычно носит промежуточный, а не конечный характер. Необ-

ходимо приложить значительные усилия к тому, чтобы в реализующих программу организациях понимали разницу между этими категориями.

Конечные результаты должны отслеживаться, несмотря на то, что они не могут полностью контролироваться в рамках программы. Поскольку промежуточные результаты обычно проявляются раньше, на них может быть оказано гораздо большее влияние, если менеджеры программы получают своевременную и важную информацию. Менеджеров следует поощрять за успешное получение промежуточных результатов, однако они должны иметь в виду, что их главная цель — получить конечные результаты (см. главу 2).

5. Занятый в программе персонал и пользователи результатов мониторинга должны иметь четкое представление об ограничениях на использование этого метода. Все, кто готовит или использует результаты мониторинга, должны понимать, что эти данные говорят только о том, что произошло, а не *почему*. Это значит, что на основании одних только результатов мониторинга, не имея дополнительных материалов, объясняющих произошедшее, нельзя хвалить или ругать программу. Поэтому следует подумать о включении в отчеты специальных «флажков», показывающих степень влияния организации, которая реализует программу, на результаты последней (может быть достаточно очень простой шкалы — «небольшое влияние», «некоторое влияние» и «значительное влияние»).

6. Для проведения мониторинга результативности большинства программ требуется информация, которая может быть получена с применением специальных процедур сбора данных, таких как опросы клиентов и оценка с привлечением обученных наблюдателей. В частности, опросы клиентов могут стать важным инструментом мониторинга результативности, давая не только информацию о степени удовлетворенности клиентов, но и — что часто более важно — большое количество фактических данных о результатах. Например, изменения в трудовой деятельности или уровне доходов, уровне потребления различных услуг (пользование увеселительными заведениями, парками, библиотеками) или характере поведения (снижение случаев рискованного поведения среди клиентов).

Главным недостатком систем мониторинга результативности стало отсутствие контроля над ситуацией *после* того, как услуга была предоставлена. Важные результаты программ социальной помощи, образования, здравоохранения, защиты окружающей среды, экономического развития, развития международных отношений нельзя оценить, пока не прошло определенное время, от одного года до нескольких лет. В этот момент важные показатели успеха поддаются измерению. (Отслеживание результатов в более длительной перспективе может стать слишком сложным и дорогостоящим делом, относящимся к области специальных исследований, а не мониторинга результативности, цель которого — предоставить оперативную информацию руководителям программ.)

Введение новых процедур требует дополнительных средств и усилий. В программах, не требующих высокой точности измерений, всегда могут быть использованы процедуры, во многом базирующиеся на суждениях, а не на оценках. Однако организации, серьезно заинтересованные в проведении мониторинга результативности, скорее всего должны будут затратить дополнительные средства на сбор новых данных. Можно утверждать, что ориентация на результат — это основополагающий элемент системы управления. Любые дополнительные расходы в долгосрочной перспективе окупаются за счет улуч-

шения работы. Если же станет ясно, что улучшения не происходит, новые процедуры сбора данных следует отменить (см. главу 7).

7. Для бюджетного процесса достаточно информации о результатах за год, для управленческих целей данные должны собираться, анализироваться и предоставляться значительно чаще (не реже одного раза в квартал).

8. Результаты мониторинга, особенно по результатам деятельности, будут намного полезнее для пользователей, если разбить их в соответствии с основными характеристиками. Такая разбивка: по территориальным, демографическим характеристикам клиентов, структурным подразделениям, предоставляющим аналогичные услуги, по степени сложности поступающей работы, а также по виду и объему услуг — позволяет пользователям информации определить, где и при каких условиях результаты лучше или хуже. Кроме того, она помогает персоналу выявить имеющиеся проблемы, а в некоторых случаях даже показывает, какие меры необходимо принять. Разбивка клиентов по определенным характеристикам, в свою очередь, дает основную информацию о равноправии при предоставлении услуг, что может иметь огромное значение для некоторых программ.

Разбивка данных значительно увеличивает объем информации, получаемой в процессе мониторинга результативности, и передача всего этого объема вышестоящим органам может привести к «перегрузке» или потере желания анализировать эти данные. В отчеты необходимо включать только основные результаты мониторинга (см. главу 8).

9. Для того чтобы понять, насколько хороши или плохи результаты или какие коррективы необходимо внести, полученные результаты необходимо сравнить с другими данными. Традиционным стандартом для сравнения являются результаты за предыдущий год. Однако необходимо использовать и другие сравнения, например между категориями, на которые разбиваются данные. Правительственный орган или профессиональная организация могут установить соответствующий стандарт, например качества воздуха и воды, который затем будут использовать другие организации.

Кроме того, в одних случаях может быть проведено сравнение с аналогичными государственными организациями, например предоставляющими ту же услугу на другой территории, а в других — с частными коммерческими организациями. Однако прежде чем сравнивать организации между собой, необходимо выяснить, возможно ли такое сравнение в принципе.

Регулярный сбор показателей мониторинга результативности может стать стимулом для внедрения новых процедур, давая сравнительные данные о результатах работы с использованием старого и нового подходов.

Еще одной важной и все более часто используемой возможностью является сравнение результатов с целевыми установками, утвержденными в начале года. При этом, однако, нужно помнить, что выбор таких показателей скорее искусство, чем наука; это же относится и к интерпретации итогов сравнения фактических результатов с целевыми установками (см. главу 9).

10. Следует поощрять включение в отчеты пояснений к полученным результатам. Такие пояснения необходимы, если значение какого-либо показателя оказывается значительно ниже или выше ожидаемого. Пояснения могут носить как количественный, так и качественный характер. На результаты работы влияют как внешние (например, изменения в национальной экономике или необычные погодные условия), так и внутренние факторы (например, резкое сокращение финансирования или штатов, которого не ожидалось на момент состав-

ления планов). Классическим примером влияния внутренних факторов является расширение обязанностей программы без предоставления соответствующих ресурсов. Эту ситуацию можно слегка исправить, если в процессе мониторинга результативности будет разрешено скорректировать результаты с соответствующими объяснениями (см. главы 10 и 12).

11. Результаты мониторинга могут быть крайне полезны при формировании бюджета для обоснования расходов и стратегического планирования, а также для текущего анализа программ или политических подходов. Результаты мониторинга дают исходную информацию, которая в определенной степени может служить основой для планирования будущих результатов. При этом, однако, возникает ряд аналитических проблем, которые делают планирование будущих показателей гораздо более сложным, чем оценка показателей предшествующей деятельности (см. главы 11 и 12).

12. Ориентироваться на результаты должны все сотрудники, а не только руководители или менеджеры организации. Результаты мониторинга могут и должны стать важным элементом многих административных функций, таких как мотивация персонала или заключение контрактов на основе результатов деятельности. Система стимулов для менеджеров и групп сотрудников также может базироваться, по крайней мере частично, на результатах деятельности, определяемых показателями результативности и индикаторами эффективности. Кроме того, деятельность подрядчиков и грантополучателей, предоставляющих услуги клиентам программы, может и должна оцениваться с учетом показателей результативности. Показатели результативности и плановые значения показателей могут в самой различной форме включаться в условия договоров и контрактов.

Однако увязывать стимулы, особенно денежные, с показателями результативности следует с большой осторожностью. Вознаграждение за результативность, если оно выплачивается, должно быть основано на объективных показателях. Кроме того, как подчеркивалось выше, показатели результативности сами по себе не говорят о плохой (или хорошей) работе менеджера или группы. Необходимо выяснить причины хороших или плохих результатов. И сотрудники, и их руководители должны смириться с тем, что подобные компенсационные схемы подвержены влиянию внешних факторов. При благоприятных внешних факторах сотрудники получат огромную прибыть, а при неблагоприятных – понесут такие же огромные потери (см. главу 11).

13. Менеджеры программ должны подумать над тем, как использовать отчеты о мониторинге результативности для проведения регулярных совещаний с сотрудниками на тему «Как мы работаем?». Такие совещания покажут, где дела идут хорошо, а где не очень и что надо сделать для того, чтобы исправить ситуацию. Принятые меры нужно будет затем проанализировать в последующих отчетах, чтобы понять, привели ли они к улучшению результатов (см. главу 11).

14. Мониторинг результативности и углубленная оценка программ должны рассматриваться как взаимодополняющие действия. При оценке программ, вероятно, будут использованы некоторые результаты мониторинга. Эти данные (поскольку они выявляют проблемные зоны) также полезны для определения того, какие программы нуждаются в оценке. Соответствующая информация из материалов оценки должна включаться в отчетность по мониторингу результативности. В некоторых случаях она будет иметь приоритет перед информацией, полученной в рамках системы мониторинга (см. главу 11).

15. Очень немногие результаты можно отнести к деятельности только одной программы или даже одной организации. Федеральные правительства, правительства штатов и местные, а также частные некоммерческие организации часто все вместе влияют на результаты и вместе выполняют функцию предоставления услуг. Все они несут и определенную долю ответственности за результаты. В связи с этим крайне желательно в какой-либо форме организовать партнерское взаимодействие между ними, определив, кто и какую информацию собирает, как она будет анализироваться и включаться в отчет, а также кто и что должен делать для улучшения качества услуг. Создание и организация деятельности таких партнерств требуют значительных усилий и времени, однако, вероятно, в будущем именно это направление развития системы государственного управления станет главным.

16. Необходимо проводить обучение всех участников процесса – менеджеров программ, их персонала, пользователей информации на всех уровнях, включая законодателей. Часть программы обучения должна касаться технических деталей, однако главное — добиться понимания того, что представляют собой результаты мониторинга, как они могут использоваться и в чем их ограниченность. Повторные курсы и курсы для нового персонала должны стать частью работы организации. При этом совсем необязательно отводить на обучение много времени. На начальном этапе внедрения системы мониторинга результативности или при проведении крупных преобразований может потребоваться техническая помощь (см. главу 14).

17. В обязанности организаций и реализуемых ими программ входит обеспечение разумного качества данных. Информация — это власть. Необходимо иметь достаточно точные данные надлежащего типа. Для того чтобы показатели мониторинга, процедуры и данные были правильными и полезными, необходимо организовать строгий контроль качества, включая регулярные аудиты системы мониторинга результативности.

Регулярные аудиты должны касаться и полезности процесса мониторинга результативности. Если будет установлено, что он не приносит пользы, необходимо скорректировать или прекратить такую деятельность (см. главу 13).

18. Необходимо уделять достаточное внимание презентации отчетов о мониторинге результативности. Презентация — это уже половина дела. Привлекательный, понятный и удобный для пользователей отчет необходим любой организации или программе для поощрения интереса к результатам ее деятельности. Плохо представленная информация, независимо от ее качества, потеряет большую часть своей силы. Не перегружайте читателей обилием данных. Найдите сбалансированный подход к отбору данных для отчета. Обратите особое внимание на результаты, сильно отличающиеся от предполагавшихся.

19. Необходимо разъяснять средствам массовой информации, о чем могут и о чем не могут говорить результаты мониторинга.

20. Можно утверждать, что система мониторинга результативности внедрена, когда ее наличие воспринимается как должное, а получаемые данные используются для корректировки программы и политики, помогающей повысить качество и результативность услуг. В окне 15-1 кратко изложены основные мероприятия, способствующие внедрению нацеленной на результаты системы получения информации.

21. И наконец, трудно переоценить важность понимания того, что мониторинг результативности – это только один из источников информации для руководите-

лей правительственных органов, хотя и очень важный. В любых результатах мониторинга заключена неопределенность, в некоторых случаях весьма значительная. Плохие данные хуже, чем их отсутствие, однако лучше быть приблизительно знающим, чем точно неосведомленным.

ОКНО 15–1

Меры, способствующие использованию показателей мониторинга

- Требуйте, чтобы показатели мониторинга результативности включались в *обоснование бюджетных предложений (заявок)*.
- Требуйте, чтобы по всем новым программам цели, задачи, результаты, показатели, процедуры сбора данных и категории разбивки показателей четко определялись до начала реализации программы.
- Используйте внутренние программы обучения. Каждая такая программа должна содержать хотя бы один модуль, посвященный результативности, — и не только по административным вопросам, но и по конкретным направлениям работы.
- Требуйте, чтобы *контракты* на предоставление услуг включали показатели результативности и соответствующие процедуры сбора данных.
- Включите в *ежегодную переаттестацию менеджеров* компонент, касающийся результативности административной работы.
- Создайте для менеджеров позитивные стимулы, позволив им проявлять бóльшую гибкость в использовании средств, при заключении контрактов и/или наделив их персональными полномочиями, если это ведет к достижению или превышению желаемых результатов. Объем полномочий должен регулярно пересматриваться по результатам работы, скажем, за два года.
- Используйте показатели мониторинга результативности для разработки годового плана оценки программ вашей организации.
- Включите основные результаты и показатели результативности в стратегический план. Установите значения основных показателей на долгосрочную перспективу. Используйте данные о результатах работы за год в качестве основы для планов и оценки успешности выполнения поставленных задач.
- Переводите данные о работе, особенно в части результативности, в привлекательную, легко читаемую и содержательную форму для презентации годовых отчетов перед гражданами, которые являются получателями ваших услуг.

По существу, многое в мониторинге результативности зиждется на обыкновенном здравом смысле. Его основные принципы — это вовсе не бином Ньютона. Сделать все правильно — вот главная задача.

Один миллионер давал роскошный ужин в отеле для своих деловых партнеров и друзей. После ужина он повел их к бассейну. В бассейне сидел огромный крокодил. Миллионер сказал: «Плачу миллион долларов тому, кто прыгнет в воду и доплывет до противоположного бортика». Никто не согласился. Гости уже начали возвращаться обратно в ресторан, когда услышали всплеск. Все обернулись. Джо с бешеной скоростью

плыл на другую сторону. Его вытащили из бассейна слегка покусанного, в крови, но, на удивление, в полном порядке. Миллионер подбежал к Джо и вручил ему чек на миллион долларов, а затем сказал: «Это самый смелый поступок, который я видел в своей жизни. Что я еще могу для тебя сделать?» Подумав немного, Джо ответил: «Скажи, кто столкнул меня в бассейн?»

Не вините автора в том, что он толкает вас в систему мониторинга результативности. На пути к успеху вас поджидает множество опасностей. Однако и награда для тех, кто пройдет этот путь до конца, будет велика.

Список литературы

Список состоит из четырех разделов: общие материалы по США, иностранные публикации, репринты материалов государственных органов (федерального правительства, правительств штатов или местных правительств), а также публикации, касающиеся частного некоммерческого сектора.

Общие материалы по США

Ammons, David N. 1996. *Municipal Benchmarks: Assessing Local Performance and Establishing Community Standards.* Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.

____, ed. 1995. *Accountability for Performance: Measurement and Monitoring in Local Government.* Washington, D.C.: International City/County Management Association.

Aristigueta, Maria. 1998. *Managing for Results in State Government.* Westport, Conn.: Quorum Books.

Brizius, Jack A., and Michael D. Campbell. 1991. *Getting Results: A Guide for Government Accountability.* Washington, D.C.: Council of Governors' Policy Advisors.

Carter, Reginald K. 1983. *The Accountable Agency.* Beverly Hills, Calif.: Sage Publications.

Chelimsky, Eleanor. 1997. «The Coming Transformations in Evaluation.» *Evaluation for the 21st Century*, edited by Eleanor Chelimsky and William R. Shadish. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, 1–26.

Epstein, Paul D. 1984. *Using Performance Measurement in Local Government: A Guide to Improving Decisions, Performance, and Accountability.* New York: Van Nostrand Reinhold Company, Inc.

Folz, David H. *Survey for Public Administration.* 1996. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.

Friedman, Mark. 1997. *A Guide to Developing and Using Performance Measures in Results-Based Budgeting.* Washington, D.C.: The Finance Project.

Fund for the City of New York, Center on Municipal Government Performance. *How Smooth Are New York City's Streets?* 1998. New York: Fund for the City of New York, Center on Municipal Government Performance.

Gormley, William X, and David L. Weimer. 1999. *Organizational Report Cards.* Cambridge, Mass, and London: Harvard University Press.

Greenberg, David H., and Ute Appenzeller. 1998. *Cost Analysis Step by Step: A How to Guide for Planners and Providers oj Weifare-to-Work and Other Employment and*

Training Programs. New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
Greiner, John M., Harry P. Hatry, Margo P. Koss, Annie P. Millar, and Jane P. Woodward. 1981. *Productivity and Motivation: A Review of State and Local Government Initiatives*. Washington, D.C.: Urban Institute Press.
Halachmi, Arie, ed. 1999. *Performance and Quality Measurement in Government*. Burke, Va.: Chatelaine Press.
Halachmi, Arie, and Geert Bouckaert, eds. 1996. *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector: Toward Service, Effort and Accomplishment Reporting*. Westport, Conn.: Quorum Books.
Hatry, Harry P., Donald M. Fisk, and Richard E. Winnie. 1981. *Practical Program Evaluation for State and Local Government*, 2nd ed. Washington, D.C.: Urban Institute Press.
Hatry, Harry P., Craig Gerhart, and Martha Marshall. 1994. «Eleven Ways to Make Performance Measurement More Useful to Public Managers.» *Public Management* (September).
Hatry, Harry P., Louis Blair, Donald Fisk, and Wayne Kimmel. 1987. *Program Analysis for State and Local Governments,* 2nd ed. Washington, D.C.: Urban Institute Press.
Hatry, Harry P., John E. Marcotte, Thérèse van Houten, and Carol H. Weiss. 1998. *Customer Surveys for Agency Managers: What Managers Need to Know*. Washington, D.C.: Urban Institute Press.
Hatry, Harry P., Louis Blair, Donald M. Fisk, John M. Greiner, John R. Hall, Jr., and Philip S. Schaenman. 1992. *How Effective Are Your Community Services? Procedures for Measuring Their Quality,* 2nd ed. Washington, D.C.: ICMA and the Urban Institute.
Hauser, Robert M., Brett V Brown, and William R. Prosser, eds. 1997. *Indicators of Children's Well-Being*. New York: Russell Sage Foundation.
International City/County Management Association. *Comparative Performance Measurement: FY 1996 Data Report*. 1997. Washington, D.C.: International City/Council Management Association.
Leithe, Joni L. 1997. *Implementing Performance Measurement in Government: Illustrations and Resources*. Chicago, Ill: Government Finance Officers Association.
Lichiello, Patricia, Bobbie Berkowitz, Jack Thompson, Aaron Katz, and Edward B. Perrin. 1998. *Enabling Performance Measurement Activities in the States and Communities*. Seattle: Northwest Prevention Effectiveness Center and the Health Policy Analysis Program, University of Washington.
Liner, E. Blaine, Harry P. Hatry, and Shelli Rossman. 1994. *Measuring Progress of Estuary Programs*. Washington, D.C.: U.S. Environmental Protection Agency, Office of Water, EPA 842-B-94-008 and 94-009.
Lipsey, Mark W. 1993. «Theory as Method.» In New *Directions for Program Evaluation*, no. 57. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 5–38.
_____. 1998. «Unsolved Mysteries and Methodological Quandaries.» Paper prepared for the Washington Evaluators Conference, George Washington University, Washington, D.C., March 7.
Magura, Steven, and Beth Silverman Moses. 1986. *Outcome Measures of Child Welfare Services: Theory and Applications*. Washington, D.C.: Child Welfare League of America, Inc.
Martin, Lawrence L., and Peter M. Kettner. 1996. *Measuring the Performance of Human Service Programs*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.

Millar, Rhona, and Annie Millar, eds. 1981. *Developing Client Outcome Monitoring Systems: A Guide for State and Local Social Services Agencies.* Washington, D.C.: Urban Institute Press.

Mullen, Edward J., and Jennifer L. Magnabosco, eds. 1997. *Outcomes Measurement in the Human Services.* Washington, D.C: National Association of Social Workers.

National Academy of Public Administration. *Effective Implementation of the Government Performance and Results Act: A Study by the Panel on Improving Government Performance.* 1998. Washington, D.C: National Academy of Public Administration.

National Advisory Council on State and Local Budgeting. 1998. *Recommended Budget Practices: A Framework for Improved State and Local Government Budgeting.* Chicago, Ill.: Government Finance Officers Association.

Naumann, Earl, and Kathleen Giel. 1995. *Customer Satisfaction Measurement and Management.* Cincinnati, Ohio: Thomson Executive Press.

Norquist, John O. 1998. *The Wealth of Cities: Revitalizing the Centers of American Life.* Reading, Mass.: Addison-Wesley.

Phillips, William R., Bonnie L. Brown, C. Morgan Kinghorn, and Andrew C. West. 1997. *Public Dollars, Common Sense: New Roles for Financial Managers.* Washington, D.C: Coopers and Lybrand.

Rossi, Peter H., and Howard E. Freeman. 1993. *Evaluation: A Systematic Approach,* 5th ed. Newbury Park, Calif.: Sage Publications, Inc.

Stokey, Edith, and Richard Zeckhauser. 1978. *A Primer for Policy Analysis.* New York and London: Kennedy School of Government, Harvard University.

Tigue, Patricia, and Dennis Strachota. 1994. *The Use of Performance Measures in City and County Budgets, Research Report.* Chicago, Ill.: Government Finance Officers Association.

Walters, Jonathan. 1998. *Measuring Up: Goveming's Guide to Performance Measurement for Geniuses and Other Public Managers.* Washington, D.C: Governing Books.

Wholey, Joseph S. 1979. *Evaluation: Promise and Performance.* Washington, D.C: Urban Institute.

_____. 1983. *Evaluation and Effective Public Management.* Boston: Little, Brown.

Wholey, Joseph S., Harry P. Hatry, and Kathryn Newcomer, eds. 1994. *Handbook of Practical Program Evaluation.* San Francisco, Calif.: Jossey-Bass Publishers.

Wye, Christopher G., and Harry P. Hatry, eds. 1988. *Timely, Low-Cost Evaluation in the Public Sector.* New Directions for Program Evaluation Series, no. 38. San Francisco, Calif.: Jossey-Bass Publishers.

Правительственные документы

Austin, Texas, City of. 1999. *Citizens Prioritizing City Services: 1999 Citizen Survey Results.* Austin, April.

Centers for Disease Control and Prevention. 1998. «Youth Risk Behavior Surveillance — United States, 1997.» *Morbidity and Mortality Weekly Report,* 14 August.

Hatry, Harry P., and Mary Kopczynski. 1998. *Guide to Program Outcome Measurement for the U.S. Department of Education.* Washington, D.C.: U.S. Department of Education, Planning and Evaluation Service.

Hawaii, State of. Auditor. 1994. *Sunset Evaluation Update: Nurses – A Report to the Governor and the Legislature of the State of Hawaii*. Honolulu, October 13.

Kowalewski, Rick. 1996. *Using Outcome Information to Redirect Programs: A Case of the Coast Guard's Pilot Project under the Government Performance and Results Act*. American Society for Public Administration Case Study F3. Washington, D.C.: American Society for Public Administration, April.

Legislative Budget Board, Texas Governor's Office of Budget and Planning. 1996. *Detailed Instructions for Preparing and Submitting Requests for Legislative Appropriations for the Biennium Beginning September 1, 1997 – Executive and Administrative Agencies*. Austin, April.»

_____. 1998. *Instructions for Preparing and Submitting Agency Strategic Plans: Fiscal Years 1999–2003*. Austin, January.

_____. 1998. *Planning for «Texas Tomorrow»: Instructions for Preparing and Submitting Agency Strategic Plans for Fiscal Year 1999–2000*. Austin, January.

National Highway Traffic Safety Administration. 1995. *GPRA FY 1996 Performance Plan*. Washington, D.C.

_____. 1996. *Strategic Planning and Performance Measurement*. Washington, D.C: American Society for Public Administration.

New York, City of. Office of Operations. *Mayor's Management Report*, for various fiscal years.

Office of National Drug Control Policy. 1998. *Performance Measures of Effectiveness: A System for Assessing the Performance of the National Drug Control Strategy*. Report no. NCJ 168953. Washington, D.C.

_____. 1999. *Performance Measures of Effectiveness: Implementation and Findings*. Report no. NCJ 174462. Washington, D.C.

Perrin, Edward B., and Jeffrey J. Koshel, eds. 1997. *Assessment of Performance Measures for Public Health, Substance Abuse, and Mental Health*. Washington, D.C: National Research Council, National Academy Press.

Portland, Oregon, City of. Office of the City Auditor. 1998. *City of Portland Service Efforts and Accomplishments: 1996–97*. Portland, April.

Savannah, City of. 1996. *Neighborhood Quality Benchmarks: 1996 Report to the Community*. Savannah, Ga.

State of Minnesota Planning. 1999. *1999 Children's Report Card*. St. Paul, Minn.

Sustainable Seattle. 1998. *Indicators of Sustainable Community: A Status Report on Long-Term Cultural, Economic, and Environmental Health for Seattle/King County*. Seattle, Wash.: Sustainable Seattle.

U.S. Congress. Senate. Community on Governmental Affairs. 1993. *Government Performance and Results Act of 1993*. 103rd Cong., 1st sess. Report 103-58.

U.S. Department of Education. 1999. *FY 2000 Annual Plan*. Washington, D.C.

U.S. Department of Health and Human Services. Office of the Inspector General. 1994. *Practical Evaluation for Public Managers: Getting the Information You Need*. Washington, D.C.

_____. 1990. *Technical Assistance Guides for Conducting Program Evaluations and Inspections*. Office of the Inspector General. Office of Evaluation and Inspections. Washington, D.C, September.

U.S. Department of Housing and Urban Development. 1997. *Mapping Your Community: Using Geographic Information to Strengthen Community Initiatives*. Washington, D.C.

U.S. Department of Justice. Justice Management Division. 1995. *DOJ Manager's Handbook on Developing Useful Performance Indicators: Version 1.1, Managing for Results*. Washington, D.C, April.

U.S. Environmental Protection Agency 1996. *Use of Performance Information in the Chesapeake Bay Program*. Washington, D.C: American Society for Public Administration.
U.S. General Accounting Office. 1988. *Government Auditing Standards*. Washington, D.C.
_____. 1992. *Quantitative Data Analysis: An Introduction*. Washington, D.C.
_____. 1992. *Using Statistical Sampling*. Washington, D.C.
_____. 1993. *Developing and Using Questionnaires*. Washington, D.C.
_____. 1994. *Government Auditing Standards, 1994 Revision*. Washington, D.C.
_____. 1996. *Executive Guide: Effectively Implementing the Government Performance and Results Act*. Washington, D.C.
_____. 1996. *Motor Vehicle Safety: Comprehensive State Programs Offer Best Opportunity for Increasing Use of Safety Belts*. Washington, D.C.
_____. 1997. *The Government Performance and Results Act: 1997 Government-Wide Implementation Will Be Uneven*. Washington, D.C.
_____. 1998. *Agencies' Annual Performance Plans under the Results Act: An Assessment Guide to Facilitate Congressional Decision-Making, Version One*. Washington, D.C
_____. 1998. *Managing for Results: Agencies'Annual Performance Plans Can Help Address Strategic Planning Challenges*. Washington, D.C.
_____. 1998. *Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation*. Washington, D.C.
_____. 1998. *Program Evaluation: Agencies Challenged by New Demand for Information on Program Results*. Washington, D.C.
_____. 1998. *The Results Act: An Evaluator's Guide to Assessing Agency Annual Performance Plans, Version One*. Washington, D.C.
Washington Suburban Sanitary Commission. 1999. *WSSC's Proposed FY '00 Budget: Performance and Outcome Measures*. Laurel, Md.

Иностранные публикации

Auditor General of Canada. 1997. *Moving toward Managing for Results: Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons*. Ottawa: Minister of Public Works and Services, chapter 11.
Canadian Comprehensive Auditing Foundation. 1987. *Effectiveness: Reporting and Auditing in the Public Sector*. Ottawa: Canadian Comprehensive Auditing Foundation.
Communications and Coordination Directorate, Treasury Board of Canada, Office of the Comptroller General, Evaluation and Audit Branch. *Your Guide to Measuring Client Satisfaction*. 1992. Ottawa.
Government of Costa Rica and the World Bank. 1996. *Guidelines for Drafting Compromiso de Resultados*. San Jose, Costa Rica: Government of Costa Rica and the Work Bank, February 2.
Mayne, John, and Eduardo Zapico-Goni, eds. 1997. *Monitoring Performance in the Public Sector: Future Directions from International Experience*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
Organization for Economic Cooperation and Development. 1997. In *Search of Results: Performance Management Practices*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.

Radin, Beryl A. 1997. «Performance-Based Management and Its Training Implications.» Paper prepared for the International Symposium on Performance-Based Management and Its Training Implications, Caserta, Italy, September 24–26.
Schick, Allen. 1996. *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Wellington: State Services Commission.
Trosa, Sylvie. 1997. «Public Sector Reform Strategy: A Giant Leap or a Small Step?» In *Monitoring Performance in the Public Sector: Future Directions for International Experience,* edited by John Mayne and Eduardo Zapico-Goni. New Burnswick, N.J.: Transaction Publishers.
The Treasury, Government of New Zealand. 1995. *Purchase Agreement Guidelines 1996/96: With Best Practices for Output Performance Measures*. Wellington: The Treasury, Government of New Zealand, April.
The World Bank, The International Bank for Reconstruction and Development. 1998. *Public Expenditure Management Handbook*. Washington, D.C.: The World Bank, The International Bank for Reconstruction and Development.
The World Bank Operations Policy Department. 1996. *Performance Monitoring Indicators: A Handbook for Task Managers*. Washington, D.C.: The World Bank Operations Policy Department.

Публикации, касающиеся частного некоммерческого сектора

American Nurses Association. 1996. *Nursing Quality Indicators: Definitions and Implications*. Washington, D.C.: American Nurses Association.
_____. 1996. *Nursing Quality Indicators: Guide for Implementation*. Washington, D.C.: American Nurses Association.
Greenway, Martha Taylor, and Harry P. Hatry 1996. *Focusing on Program Outcomes: Summary Guide*. Alexandria, Va.: United Way of America.
Hatry, Harry P, Thérèse van Houten, Meg Plantz, and Martha Taylor Greenway. 1996. *Measuring Program Outcomes: A Practical Approach*. Alexandria, Va.: United Way of America.
United Way for the Greater New Orleans Area. 1995. *Service Effectiveness Assessment Manual*. New Orleans, La.: United Way of the Greater New Orleans Area.
United Way of America. 1997. *Workbook from United Way of America's Forum on Outcomes II*. Alexandria, Va.: United Way of America, December 3.
The United Way Outcomes Project. 1998. *Lessons Learned III: Using Outcome Data*. Milwaukee, Wis.: The United Way of Greater Milwaukee, December.

Приложения

1. Пример анкеты для опроса учителей по программе «Звездные школы»*

1. Каков Ваш стаж преподавательской работы? Выберите один вариант.
   ___ Менее 1 года
   ___ От 1 года до 2 лет
   ___ От 2 до 4 лет
   ___ От 4 до 6 лет
   ___ Более 6 лет

2. Какие предметы в прошедшем учебном году Вы преподавали с использованием методов дистанционного обучения?
   ___ Английский язык
   ___ Математика
   ___ Естествознание
   ___ Общественные науки
   ___ История
   ___ География
   ___ Другие (пожалуйста, укажите какие) _____

3. В каких классах Вы использовали дистанционное обучение в прошедшем учебном году? Обведите в кружок все нужное.
   До К К 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12

4. Как долго Вы работаете преподавателем по программе [вставить название местной программы дистанционного обучения]? Выберите один вариант.
   ___ Менее 1 года
   ___ От 1 года до 2 лет
   ___ От 2 до 4 лет
   ___ От 4 до 6 лет
   ___ Более 6 лет

* Многие элементы анкеты основаны на опросе классных координаторов, разработанном Pacific Star School Partnership/ESD 101-STEP Star Program of Educational Service District, Spokane, Washington.

5. Сколько часов за прошедший год Вы уделили занятиям по программе [вставить название местной программы дистанционного обучения]? Отметьте один вариант.
   ___ От 1 до 5 часов
   ___ От 6 до 10 часов
   ___ От 11 до 15 часов
   ___ От 16 до 20 часов
   ___ 21 и более часов

6. Как бы Вы оценили эффективность предоставленных учащимся учебных материалов (учебников, раздаточных материалов, электронных экскурсий, видеокассет, домашних заданий) по программе [вставить название местной программы дистанционного обучения]? Обведите в кружок одну из оценок.
   Очень эффективные 5 4 3 2 1 Неэффективные

7. Довольны ли Вы *методическими материалами*, предоставленными Вам за прошедший год для программы [вставить название местной программы дистанционного обучения]? Обведите в кружок оценку, наиболее соответствующую каждой характеристике.

	Очень доволен				Недоволен
Понятность	5	4	3	2	1
Полезность	5	4	3	2	1
Полнота/соответствие целям	5	4	3	2	1

8. Предоставленное Вашей школе *оборудование* для дистанционного обучения (пожалуйста, дайте один ответ по каждому пункту):
   а) получено своевременно? ___ Да ___ Нет ___ Затрудняюсь ответить
   б) работало хорошо? ___ Да ___ Нет ___ Затрудняюсь ответить
   в) отвечало целям? ___ Да ___ Нет ___ Затрудняюсь ответить

   Если Вы ответили «нет» на какой-либо вопрос, пожалуйста, опишите проблему.

9. Вносили ли Вы в прошедшем году какие-либо значительные улучшения в методику преподавания благодаря программе [вставить название местной программы дистанционного обучения]?
   ___ Да ___ Нет

   Если да, то, пожалуйста, опишите коротко эти улучшения.

10. Как бы Вы в целом оценили полезность программы [вставить название местной программы дистанционного обручения]? Отметьте один вариант.
    ___ Не помогла
    ___ Помогла, но незначительно
    ___ Помогла
    ___ Помогла значительно

11. Как Вы считаете, в какой степени дистанционное обучение по программе [вставить название местной программы дистанционного обручения] способствовало улучшению знаний учащихся? Отметьте один вариант.

___ Не способствовало
___ Способствовало, но незначительно
___ Способствовало
___ Способствовало значительно

12. Как Вы считаете, насколько дистанционное обучение, хотя бы частично, способствовало (обведите в кружок нужную цифру по каждому пункту):

	Не способствовало	Способствовало, но незначительно	Способствовало	Способствовало значительно
а) повышению интереса к предмету	1	2	3	4
б) улучшению посещаемости	1	2	3	4
в) развитию критического мышления и аналитических способностей учащихся	1	2	3	4

13. А) Участвовали ли Вы в прошедшем году в программах повышения профессиональной квалификации?
___Да ___Нет

Б) Если да, использовались ли в этих программах средства дистанционного обучения (например, телепередачи, телеконференции, Интернет)?
___Да ___Нет

В) Если да, как Вы оцениваете средства дистанционного обучения, использованные в программе повышения профессиональной квалификации? Обведите оценку в кружок.

	Очень хорошо				Очень плохо
Понятность	5	4	3	2	1
Полезность	5	4	3	2	1
Общая эффективность	5	4	3	2	1

Если вы поставили оценку «1» или «2», пожалуйста, опишите проблему.

14. Ваши предложения по улучшению программы [вставить название программы дистанционного образования].

СПАСИБО!

2. Пример анкеты для опроса учащихся по программе «Звездные школы»*

I. Общая информация

1. В каком Вы классе?

2. По каким предметам Вы могли воспользоваться материалами и оборудованием для дистанционного обучения в прошедшем учебном году? Отметьте нужное.
   ___ Английский язык
   ___ Математика
   ___ Естествознание
   ___ Общественные науки
   ___ История
   ___ География
   ___ Другие (пожалуйста, укажите какие) _____

3. Это Ваш первый опыт дистанционного обучения? ___ Да ___ Нет

   Если нет, то какие занятия с использованием дистанционного обучения Вы посетили?

4. Что из перечисленного ниже подходит для описания Вашего участия в программе дистанционного обучения в прошедшем учебном году?
   А) Полный курс
   Б) Один модуль программы
   В) Экскурсия или телеконференция (одно мероприятие)
   Г) Работа в электронной сети
   Д) Не участвовал(а) в программе в этом году

II. Занятия по программе дистанционного обучения

5. Сколько (приблизительно) времени Вы занимались по программе дистанционного обучения?
   А) Работа в классе: _____часов в неделю
   Б) Домашние задания: _____ часов в неделю

6. Как Вы оцениваете степень влияния программы «Звездные школы» на качество обучения?
   ___ Никак не повлияла
   ___ Повлияла слегка
   ___ Повлияла в некоторой степени
   ___ Оказала существенное влияние

* Вы можете заменить термин «дистанционное обучение» на любой другой, если считаете, что он будет понятнее учащимся Вашей школы.

7. Смогли ли Вы применить знания или информацию, полученную по программе дистанционного обучения, в других курсах, программах или занятиях?
___ Нет
___ Немного
___ В некоторой степени
___ В значительной степени

8. Считаете ли Вы, что курсы дистанционного обучения (или курсы, в которых используется метод дистанционного обучения) лучше, чем курсы, в которых этот метод не используется?
___ Они намного хуже
___ Они несколько хуже
___ Они несколько лучше
___ Они намного лучше

Объясните почему.

9. Считаете ли Вы, что участие в программе дистанционного обучения повлияло на Ваш интерес к предметам, которые преподавались по данной технологии?
___ Интерес повысился существенно
___ Интерес повысился в некоторой степени
___ Программа не оказала никакого влияния

Объясните почему.

10. Хотели бы Вы в будущем посещать классы или участвовать в программах дистанционного обучения?
___ Да ___ Нет ___ Затрудняюсь ответить

Объясните, почему Вы ответили «да» или «нет».

III. Технические средства дистанционного обучения

11. Насколько *доступно* оборудование для дистанционного обучения в Вашей школе?
___ Доступно всегда или почти всегда
___ Обычно доступно
___ Обычно недоступно
___ Недоступно всегда или почти всегда

12. Насколько *хорошо работало* оборудование для дистанционного обучения в Вашей школе?
___ Работало всегда или почти всегда
___ Обычно работало хорошо
___ Обычно работало плохо
___ Плохо работало всегда или почти всегда

13. Можно ли было получить консультацию по пользованию оборудованием?
___ Да ___ Нет

14. Как бы Вы оценили полезность учебных материалов (учебников, раздаточных материалов, электронных экскурсий, видеокассет, домашних заданий) по программе дистанционного обучения?
    А) Такие материалы не использовались
    Б) Не принесли пользы
    В) Принесли пользу, но незначительную
    Г) Принесли пользу
    Д) Принесли значительную пользу

СПАСИБО!

Об авторе

Гарри Хатри — ведущий исследователь The Urban Institute (Вашингтон, США) и директор его Программы государственного управления. С начала 1970-х годов он играет ведущую роль в разработке процедур, позволяющих некоммерческим организациям и государственным органам федерального уровня, уровня штатов и местного уровня оценивать качество предоставления общественных услуг в таких сферах, как социальное обслуживание, образование, психическое здоровье граждан, экономическое развитие, санитарное содержание, содержание парков и зон отдыха, общественный транспорт, охрана правопорядка, противопожарная безопасность, исправительные учреждения, охрана окружающей среды. В последние годы он также работал над улучшением систем мониторинга результативности и управления в других странах, включая Таиланд и Венгрию.

Гарри Хатри является автором и соавтором многих книг, отчетов и статей, посвященных процедурам мониторинга результативности, включая публикации, подготовленные для департаментов образования и юстиции США, Международной ассоциации администраций городов и округов, организации «Юнайтэд Вэй ов Америка». Основные работы, написанные при его участии: *«Насколько эффективны услуги для вашего сообщества? Процедуры измерения качества»* (How Effective Are Your Community Services? Procedures for Measuring Their Quality); *«Руководство по мониторингу результатов программ для Департамента образования США»* (The Guide to Program Outcome Monitoring for the U.S. Department of Education); *«Измерение результатов программ: практический подход»* (Measuring Program Outcomes: A Practical Approach) — для «Юнайтэд Вэй ов Америка»; *«Отчеты о затратах и результатах обслуживания – время пришло»* (Service Efforts and Accomplishment Reporting: Its Time Has Come — An Overview) — для Государственного совета по стандартам бухгалтерского учета; *«Практическая оценка программ для штатов и местных правительств»* (Practical Program Evaluation for State and Local Governments) и *«Анализ программ для штатов и местных правительств»* (Program Analysis for State and Local Governments).

Хатри имеет награды за работу в области мониторинга результативности. Его деятельность получила высокую оценку ряда организаций, включая Американское общество государственного управления и Национальную академию государственного управления.

Глоссарий

Бенчмаркинг (*Benchmarking*, от англ. *Benchmark* — «начало отсчета», «зарубка») — механизм сравнительного анализа показателей деятельности администраций, предприятий и организаций, работающих в одной и той же области. Бенчмаркинг — метод управления, позволяющий использовать опыт других компаний, достигших более успешных показателей в той же области.

Бюджетирование, ориентированное на результат (*Result-based budgeting*), бюджетное планирование на основе результатов — планирование, основанное на комплексном подходе, согласно которому, прежде чем приступить к предоставлению какой-либо услуги (реализации программы), необходимо определить ее цели и задачи (чего собираемся достичь? какой ожидается эффект?), а также метод контроля на систематической основе за ходом реализации задач. В бюджете, как правило, указываются количественные и качественные результаты, которых планируется достичь.

Индикатор — численный показатель определенной величины, особо значимой для мониторинга той или иной деятельности и оценки ее результатов.

Индикатор продуктивности (*Productivity indicator*) — численная мера, показывающая взаимосвязь между вложенными ресурсами и полученными продуктами.

Индикатор эффективности (*Efficiency indicator*) — численная мера, показывающая взаимосвязь между вложенными ресурсами и полученным результатом (эффектом).

Критерии бенчмаркинга (*Benchmarking Criteria*) — 1) критерии, характеризующие лучшие достижения в той или иной области; 2) определенные качества, которые могут быть использованы как стандарт или эталон.

Мониторинг — процесс регулярного и постоянного сбора информации, наблюдения за реализацией программ, выполнением поставленных задач. Используется для учета сведений о том, поступили ли ресурсы, предоставляются ли услуги, и т.п. В ходе мониторинга выявляются отклонения от плана, подводятся промежуточные итоги. Основной вопрос мониторинга: правильно ли реализуется программа? По результатам мониторинга проводится оперативная корректировка программы.

Мониторинг результативности (*Performance measurement*), мониторинг результативности произведенных расходов, мониторинг результативности пре-

доставления услуг / исполнения программ — регулярное измерение результатов и эффективности услуг или программ.

Оценка — экспертиза, направленная на анализ качества программ, произведенного ими эффекта, сравнение результатов с определенными критериями. Оценка — это своеобразный «диагноз», она объясняет успех или неудачу программы. Используется для того, чтобы понять, достигнуты ли результаты самым оптимальным из возможных способов, какие побочные эффекты возникли и т.п. Основной вопрос оценки: правильная ли программа реализуется? По результатам оценки принимаются решения о прекращении, расширении и модификации программы.

Показатель — численная характеристика отдельных сторон деятельности. Различают абсолютные (число работающих, оборот и т.п.) и относительные показатели (соотношение собственного и заемного капитала, основных и оборотных фондов и т.п.). Показатели группируют в зависимости от их происхождения и содержания — балансовые, кадровые, производственные, финансовые, плановые и т.п. Для обеспечения наглядности и выявления взаимосвязей строится система показателей. В ходе анализа и сопоставления показателей изучается их динамика на данном предприятии в сравнении с показателями однородных предприятий (см.: Экономический словарь, www.megakm.ru).

Показатель мониторинга (*Performance indicators*) — конкретная количественная мера каждого аспекта рассматриваемой деятельности (например, продукта или результата). Название показателя мониторинга обычно начинается со слов «количество», «процент», «отношение», «частота», «доля» и т.п. Показатели определяются для продукта и результата деятельности и могут как отражать изменения за определенный период, так и характеризовать ситуацию на определенный момент.

Показатель результативности (*Outcome indicator*) — численная мера, показывающая, какой прогресс достигнут на пути к результату.

Продукт (*Output*) — произведенный продукт или предоставленная услуга. Под продуктом понимается завершенная работа самой организации или ее подрядчиков (например, количество миль отремонтированных дорог или количество выполненных заявок).

Продуктивность — отношение объема продуктов (или результатов) к объему ресурсов.

Результат (*Outcome*) — событие, явление или состояние, не связанное непосредственно с деятельностью или программой, но имеющее значение для клиентов или населения. Частота возникновения таких событий или явлений измеряется показателями результативности. В данную категорию также входит качество услуг.

Управление, ориентированное на результат (*Managing for results*) — практика управления и принятия решений, основанная на мониторинге результативности.

Целевые установки (*Outcome targets*) — значения характеризующих результат показателей, которых планируется достичь за определенный период (устанавливаются с учетом значений за предыдущий период). Целевые установки могут быть выражены количественно и качественно.

Эффективность — отношение объема ресурсов к объему продуктов (или результатов).

МОНИТОРИНГ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ В ОБЩЕСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

Ответственный за выпуск **М.Ю. Ледовский**
Редактор **Е.З. Абоева**
Компьютерная верстка **А.А. Кольцова**

Подписано в печать 23.06.2005
Печать офсетная

125009, Москва, Тверская ул., 20/1
Телефон/факс: (095) 787-45-20, 363-50-47
E-mail: mailbox@urbaneconomics.ru