

ОЦЕНКА ПРОГРАММ: ФОРМУЛА ВНЕДРЕНИЯ

Алексей Кузьмин, президент ООО «Компания «Процесс Консалтинг», Москва

alexey@processconsulting.ru www.processconsulting.ru

Оценка программ – молодая профессия и относительно новая дисциплина. Ее активное развитие и внедрение соответствующих систем в деятельность государственных структур началось за рубежом в 60-е годы прошлого века. В нашем регионе первые эксперименты в этой сфере относятся к середине 90-х. Активное распространение информации об оценке началось лишь несколько лет назад. Политические же решения, свидетельствующие о том, что оценка программ становится одним из государственных приоритетов, стали приниматься лишь в последние 3-4 года. Примером такого решения является один из принципов бюджетной политики Российской Федерации на 2008-2010 гг., приведенный в недавнем Бюджетном послании Президента РФ Совету Федерации: «Необходимо внедрить в практику деятельности Правительства Российской Федерации современные методы оценки эффективности бюджетных расходов с точки зрения конечных целей социально-экономической политики, обязательное соизмерение с этими целями достигнутых результатов. Надо помнить о том, что задача бюджетной политики - это последовательное повышение качества жизни граждан. В связи с этим требуются не только отчеты о предоставлении медицинских и образовательных услуг, а достижение результатов по снижению заболеваемости и смертности, повышению конкурентоспособности наших школьников и студентов. Поэтому уже на этапе разработки отдельных мероприятий и комплексных программ Правительству Российской Федерации следует определять конечные цели реализуемых действий и процедуры оценки последствий этих действий¹».

Политические решения при всей их значимости лишь создают основу для практического внедрения оценки программ в деятельность государственных органов. Это начало процесса внедрения, за которым должны последовать практические шаги, включающие разработку соответствующих законодательных и нормативных актов; создание новых политик, процедур и инструкций на уровне конкретных организаций; обучение персонала и т.д.

Таким образом, мониторинг и оценка программ являются новыми инструментами управления для государственных органов власти в нашем регионе, и их внедрение можно рассматривать как инновацию или организационное изменение.

Примерно в 70-80-е годы прошлого века специалисты по организационному развитию придумали "формулу" организационных изменений². Иногда эту формулу называют "формулой Бекхарда" - по имени одно из основоположников науки об организационном развитии. В то же время сам Бекхард приписывал авторство в создании этой формулы Дэвиду Глейчеру. Формула такая:

$H \times B \times P > C$

Здесь "Н" - неудовлетворенность текущей ситуацией, "В" - видение того, что и как можно и нужно изменить, "П" - первые практические шаги, а "С" - сопротивление изменениям. Произведение первых трех величин должно превышать сопротивление изменениям. Если хотя бы одна из этих величин равна нулю, то изменение невозможно, т.к. не удастся преодолеть сопротивление.

В этой статье я хотел бы обсудить проблемы и перспективы внедрения мониторинга и оценки программ, взяв за основу «формулу» организационных изменений.

Сопротивление изменениям

Сопротивление организации изменениям – вещь абсолютно нормальная и свидетельствует о здоровье организации, которая попросту должна быть до определенной степени консервативна для выживания. Организация не может и не должна меняться в ответ на любое воздействие. Сопротивление изменениям должно присутствовать. Вопрос в том, не становится ли оно препятствием на пути развития организации.

Многочисленные исследователи феномена сопротивления изменениям в организациях предлагают ряд причин возникновения сопротивления. Обратимся к публикации³, в которой

¹ Бюджетное послание Президента Российской Федерации Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008 - 2010 годах от 9 марта 2007 г.

² http://en.wikipedia.org/wiki/Formula_for_Change

³ Top reasons for change resistance - 288 companies reporting, 2003: <http://www.prosci.com/tutorial-resistance.htm>

представлены результаты исследования 288 компаний из 51 страны. Авторы исследования предлагают два перечня причин сопротивления изменениям – для менеджеров и для сотрудников. Рассмотрим эти причины применительно к внедрению оценки программ⁴.

Возможные причины сопротивления организационным изменениям со стороны менеджеров

1. Потеря власти и контроля.

Оценка представляет собой механизм получения эмпирических данных, которые свидетельствуют о ходе и результатах программы. Несмотря на то, что менеджеры участвуют в постановке задачи, в проведении оценки и использовании ее результатов, с внедрением оценки происходит определенное перераспределение контрольных функций.

2. Перегруженность текущими задачами, груз неотложных срочных дел и ограниченность ресурсов.

Оценка предоставляет менеджерам информацию для принятия решений. Однако внедрение системы оценки, ее освоение и поддержание ее правильного функционирования требуют определенных дополнительных усилий в условиях, когда у менеджеров и так масса дел. А ресурсов мало, поэтому делегировать кому-либо эту задачу часто не представляется возможным.

3. Отсутствие навыков и опыта для эффективного управления изменениями.

Информация об оценке очень ограничена. До сих пор менеджеры систематически этому не учили. Достать необходимую информацию либо найти специалиста бывает сложно. Соответственно, менеджерам хватает знаний и опыта для разработки и внедрения системы мониторинга и оценки.

4. Боязнь потерять работу.

Система мониторинга и оценки приходит на смену устаревшим системам контроля. Внедрение системы предъявляет новые требования к уровню профессионализма, что теоретически может угрожать потерей работы некоторым менеджерам, особенно среднего звена.

5. Несогласие с новыми подходами.

Есть менеджеры, которые считают оценку программ принципиально невозможной и не согласны с тем, что ее нужно внедрять для повышения эффективности программ. Они видят решение проблемы в другом. Такое мнение бытует даже среди тех, кто, например, управляет грантами Общественной палаты РФ. Приведем здесь выдержку из интервью, опубликованного в «Эксперт Онлайн» в августе 2007 года. Речь идет о конкурсном распределении средств в виде грантов Общественной палаты РФ. Своими взглядами делятся люди, уполномоченные государством управлять этими немалыми средствами:

«...Но мы должны не только провести конкурс, но и тщательно потом контролировать, насколько действительно реально используются средства», — добавил глава фонда «Знание» Константин Фролов. Очевидно, что уследить за всеми распределенными деньгами не получится, да и вряд ли это необходимо. «Конечно, КПД тех денег, которые любое государство тратит на институты гражданского общества, невелик. Совершенно ясно, что с какой-то точки зрения часть денег будет потрачена зря. Но потому и нельзя подходить совсем утилитарно. Если мы начнем оценивать каждый проект — как там потрачены денежки, то у нас ничего не получится и вообще все деньги будут потрачены зря», — заметил Фадеев (директор Института общественного проектирования - АК). По его мнению, «залогом» эффективного распределения средств на конкурсах является состав конкурсных комиссий — «это авторитетные люди, которые имеют свое представление о том, что важно для гражданского общества и для развития страны. Знают тех людей, которые предъявляют претензии на гранты⁵».

6. Скептицизм относительно необходимости изменений

Далеко не все менеджеры видят необходимость внедрения оценки, особенно в условиях дефицита информации об этой новой для нас управленческой технологии. Они воспринимают эту новацию как искусственно придуманную «где-то наверху» или – хуже того – за границей.

Возможные причины сопротивления организационным изменениям со стороны сотрудников, по данным того же исследования, включают:

⁴ Перечень причин взят из отчета об упомянутом исследовании. Комментарии относительно внедрения оценки добавлены автором.

⁵ В.Холмогорова, «Гражданские деньги», Эксперт Онлайн, 7.08.07 <http://www.expert.ru/articles/2007/08/07/dengi/>

1. Недостаточное понимание замысла и необходимости изменений.

Такая ситуация часто возникает при внедрении оценки, когда оно проводится директивно без объяснений и обсуждений с персоналом.

2. Выход из привычного стабильного состояния и страх перед неизведанным.

Потеря «статус кво», повышение степени неопределенности всегда являются источником стресса и дискомфорта для человека. Необходимость заниматься оценкой в условиях дефицита знаний и информации относится именно к таким ситуациям.

3. Корпоративная история и культура.

Не секрет, что во многих организациях имеется большой негативный опыт внедрения различных «новаций». Люди воспринимают оценку как еще одну такую «новацию» и заранее предвидят ее медленное угасание по аналогии с предыдущими случаями.

4. Страх потерять работу.

Об этом уже было сказано выше.

5. Оппозиция новым технологиям, требованиям и процессам.

Введение системы оценки повышает «планку» для сотрудников. Естественно, такая инициатива может восприниматься рядом сотрудников как повышение требований к ним и введение новых процедур отчетности и контроля. Остановимся здесь на одной проблеме, часто возникающей при внедрении систем индикаторов, на основании которых судят о ходе программы и ее результатах. Проблема эта не является характерной лишь для нашего региона, о ней говорят и пишут менеджеры и специалисты по оценке из разных стран мира. Состоит она в следующем.

Внедряется система индикаторов, и исполнителям программы говорят, что об эффективности их деятельности теперь будут судить по тому, насколько указанные показатели соответствуют плановым. То есть, теперь решения о поощрениях и наказаниях, а также карьерный рост менеджеров напрямую зависят от значений индикаторов. Соответственно, для исполнителей задача обеспечения плановых значений индикаторов становится не просто важной, а судьбоносной.

Решать эту задачу можно двумя способами. Можно стараться эффективно управлять программой, мотивировать людей, обеспечивать командный дух, оперативно решать возникающие проблемы и т.д., - то есть, стремиться реализовать программу наилучшим образом. Теоретически, в этом случае значения индикаторов должны соответствовать плановым. Но это трудный способ опосредованного влияния на показатели. К тому же достижение целей программы зависит не только от ее исполнителей, но и от внешних факторов, находящихся вне их контроля. Следовательно, и достижение плановых значений индикаторов, особенно индикаторов результатов, не в полной мере зависит от исполнителей.

Другой способ – подойти к вопросу «творчески» и найти более простые способы обеспечения требуемых значений индикаторов, не связанные напрямую с эффективной реализацией программы. Например, при реализации программы, направленной на улучшение качества медицинской помощи детям, одним из ключевых был индикатор детской смертности в возрасте до одного года⁶. По ходу реализации программы, значение этого индикатора снизилось и приблизилось к запланированному. Но когда стали анализировать причины такого снижения, оказалось, что многие руководители здравоохранения просто дали распоряжение регистрировать смерть ребенка в возрасте до одного года лишь по истечении года со дня его рождения. То есть оказалось, что в этом случае цель и задачи деятельности подменялись плановыми значениями индикаторов. Вместо борьбы за улучшение качества медицинского обслуживания, которое должно было привести к улучшению здоровья детей, началась борьба за обеспечение нужных показателей. И это вполне объяснимо, ведь благополучие соответствующих должностных лиц зависело не столько от качества работы вверенных им структур, сколько от значений индикаторов.

Перейдем теперь к рассмотрению факторов, которые помогут преодолеть сопротивление внедрению оценки программ в соответствии с «формулой» организационных изменений.

⁶ Этот пример относится к программе, реализованной в одной из стран СНГ.

Неудовлетворенность текущей ситуацией

Для того чтобы началось внедрение оценки, необходимо, чтобы лица, принимающие решения почувствовали необходимость в этом. Мы уже приводили пример политических решений на самом высоком уровне, которые свидетельствуют о неудовлетворенности первых лиц России эффективностью государственных программ. Отсюда – решение внедрять оценку их эффективности.

Результат оценки – информация для принятия решений и вынесения суждений о программе. Если такой информации реально не хватает; если непонятно, что и почему происходит с государственными программами; если есть непредвиденные и труднообъяснимые эффекты; если, наконец, благополучатели - рядовые граждане - критикуют государственные программы; тогда есть основания для неудовлетворенности текущей ситуацией у лиц, принимающих решения.

Скажем, ситуация с грантовыми конкурсами Общественной палаты РФ беспокоит очень многих. В конце 2008 года, например, появилась достаточно резкая публикация⁷, автор которой делает вывод о том, что экспертиза в конкурсе президентских грантов "используется в качестве формальной ширмы для сугубо административного решения по поддержке нужных, своих организаций". И что "перекосы и передёргивания, возникавшие в конкурсах 2006 года как «дебютный прецедент», в году 2007 выглядели уже как «опасный рецидив». К сожалению, всё это продолжилось и в 2008-м, становясь, таким образом, «сложившейся криминализующейся системой», имеющей не много общего с задачей поддержки и развития гражданских инициатив". Любопытно, что сопоставление этого мнения с приведенным выше мнением лиц, ответственных за грантовый конкурс, показывает, что последние, по всей видимости, сделали именно то, что хотели: дали гранты тем, кого знают...

А вот другой повод для неудовлетворенности текущей ситуацией. Недавно РИА "Новости" опубликовало⁸ следующую информацию: "Прокуратура Сибирского федерального округа выявила в 2008 году 14 тысяч фактов нарушений законов, связанных с реализацией национальных проектов, сообщил в понедельник на заседании комитета Совета федерации по правовым и судебным вопросам заместитель генпрокурора Иван Семчишин. По его словам, в результате расследования возбужденных по этим фактам уголовных дел органы прокуратуры смогли вернуть в федеральный бюджет более 18 миллионов бюджетных средств, использованных не по их целевому назначению". Здесь речь идет, конечно, о финансовых нарушениях. Однако их масштаб, на мой взгляд, заставляет усомниться в том, средства используются эффективно.

Видение того, что и как можно и нужно изменить

Здесь важнейшим фактором является информирование лиц, принимающих решения, о том, как должна выглядеть система мониторинга и оценки, на основе каких принципов она строится. Можно использовать опыт международных организаций, таких как Всемирный Банк или Программа развития ООН; можно обратиться к опыту местных специалистов по оценке в странах СНГ. Важно, чтобы формирование видения будущего происходило с участием лиц, принимающих решения, и компетентных в сфере оценки специалистов.

С точки зрения управления программой оценивание можно отнести к функции⁹ контроля, поскольку оно помогает отслеживать ход и результаты программ. С другой стороны, в результате оценивания лица, принимающие решения, получают новое знание о программе. То есть оценивание также является деятельностью, порождающей новое знание. В общем случае оценивание сочетает в себе функции контроля и получения нового знания. Однако в зависимости от вида оценивания эти функции сочетаются в разных пропорциях. С учетом этого можно построить классификацию видов деятельности, связанных с контролем и получением нового знания о программе¹⁰ (см. рис. 1).

⁷ Н.Хананашвили «Президентский грант. «Case studies», Вестник гражданского общества CIVITAS. 12.12.2008 <http://www.vestnikcivitas.ru/pbls/422>

⁸ 24 ноября 2008 г.

⁹ Имеется в виду общепринятая классификация функций управления, включающая планирование, организацию, стимулирование и контроль.

¹⁰ Данная классификация основана на следующей публикации: UNICEF, *Programme Policy and Procedure Manual Programme Operations*. Revised May 2005

Инспекция (inspection¹¹), направленная на выявление и предотвращение нарушений, является преимущественно функцией контроля.

Программный аудит¹² (program audit) также в большей степени ориентирован на контроль того, в какой степени программа соответствует существующим формальным требованиям, политикам и процедурам, а также в какой мере фактическое выполнение программы соответствует плану. Аудит проводится специально подготовленными внешними специалистами преимущественно на основании изучения программной документации.

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

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

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



Рис. 1. Контроль и получение нового знания в управлении

Органы государственного управления нуждаются в том, чтобы проверять программы на предмет их соответствия действующим нормативным и программным документам, политикам и процедурам. Такой проверке, в принципе, должны подлежать все без исключения государственные программы. По нашей классификации данный вид деятельности определяется как *программный аудит*. Выполняться он должен по строго определенной схеме преимущественно на основании изучения документации. Проводить такой аудит должны независимые специально подготовленные

¹¹ Мы приводим английские термины, чтобы читатель смог найти аналоги используемых нами понятий в англоязычной литературе.

¹² Мы используем понятие «программный аудит», чтобы подчеркнуть его отличие от аудита финансового. В русскоязычной литературе в качестве синонимов этого понятия часто используется термины «аудит эффективности» или «аудит результативности».

и сертифицированные органами государственного управления люди (программные аудиторы). Задание на проведение программного аудита может быть стандартным и не зависит от вида программы. Время на проведение программного аудита также может быть достаточно четко регламентировано. В отчете о результатах программного аудита дается заключение о степени соответствия программы формальным требованиям и – по необходимости - рекомендации по приведению программы в соответствие с указанными требованиями.

Ход и промежуточные результаты каждой государственной программы должны отслеживаться с помощью встроенной в программу на стадии ее разработки *системы мониторинга*. Мониторинг осуществляется постоянно в соответствии с регламентом, а данные мониторинга документируются. Ответственность за проведение мониторинга лежит на самой программе. При этом качество и правильность функционирования систем мониторинга могут контролироваться внешними специалистами. Мониторинг осуществляется путем замера значений заранее выбранных индикаторов. Функция проведения этих измерений распределяется между сотрудниками программы и включается в их должностные обязанности. Таким образом, мониторинг является внутренним механизмом программы. А данные мониторинга могут быть использованы при проведении программного аудита.

В некоторых случаях возникает необходимость глубокого изучения процессов, результатов и влияния программ. Для этого проводится *оценка программ*. Оценка проводится специально подготовленные внешние по отношению к программе специалисты¹³, владеющие соответствующей методологией. Оценка – ресурсоемкий процесс, занимающий достаточно много времени. Для проведения оценки необходимо сформулировать задание, отражающее потребности в информации по конкретной программе, разработать методологию и инструментарий проведения оценки данной программы в условиях существующих ограничений, провести полевое исследование, используя различные методы и инструменты, а затем проанализировать полученные данные и подготовить отчет. Подчеркнем, что такого рода оценка проводится не в каждой программе, а лишь в тех случаях, когда того требуют обстоятельства. Принятие решения о необходимости проведения оценки программ должно быть регламентировано соответствующим политиками и процедурами.

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

Первые практические шаги

Когда есть ясное видение новой системы, необходимо разработать план действий и *приступить к его реализации*. Соппротивление преодолевается в движении, поэтому исключительно важно начать действовать.

В числе первых практических шагов имеет смысл рассматривать краткосрочные семинары по мониторингу и оценке для менеджеров и специалистов, поскольку их осведомленность и правильное понимание замысла новой системы существенно облегчает процесс ее внедрения.

Планируя практические шаги по внедрению системы мониторинга и оценки, следует помнить, что речь идет о достаточно серьезном организационном изменении, осуществлять которое необходимо системно с учетом неизбежно возникающего сопротивления.

¹³ Они могут быть сотрудниками специализированных подразделений органов государственного управления либо представлять негосударственный коммерческий и некоммерческий сектора.