



Немецкая экономическая группа в Беларуси
Исследовательский центр ИПМ

Аналитические записки [РР/06/2016]

Реализация государственных программ в Беларуси: отдельные рекомендации по повышению эффективности

Маттиас Моргнер, Глеб Шиманович

Берлин/Минск, декабрь 2016



ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ЦЕНТР ИПМ

исследования • прогнозы • мониторинг

Информация об Исследовательском центре ИПМ

Исследовательский центр ИПМ был создан в 1999 г. в рамках совместного проекта Института приватизации и менеджмента (Минск, Беларусь) и CASE – Центра социальных и экономических исследований (Варшава, Польша). Он является членом исследовательской сети CASE, Альянса НГО Института Уильяма Дэвидсона и Сети институтов, занимающихся вопросами экономической политики (проект Регионального бюро ПРООН в Европе и СНГ). В рамках сотрудничества с экспертами Немецкой экономической группы в Беларуси (GET Беларусь) Исследовательский центр ИПМ осуществляет независимое консультирование Национального банка, Министерства экономики, Министерства иностранных дел и других государственных и негосударственных организаций, вовлеченных в процесс формирования экономической политики в стране.

Миссия Исследовательского центра ИПМ – содействие повышению национальной конкурентоспособности через разработку рекомендаций для экономической политики на основе экономических исследований и продвижение профессионального диалога по актуальным проблемам экономического развития.

Исследовательский центр ИПМ

220088 Минск, Беларусь, ул. Захарова 50 б

Тел.: +375 (17) 2 100 105

Факс: +375 (17) 2 100 105

e-mail: research@research.by

<http://www.research.by>

Информация о немецкой экономической группе в Беларуси (GET Беларусь)

Главной задачей Немецкой экономической группы в Беларуси является поддержание диалога по вопросам экономической политики с белорусским правительством, структурами гражданского общества и международными организациями. Эксперты Немецкой экономической группы имеют опыт консультирования по экономическим вопросам правительств ряда трансформационных стран, в том числе Украины, России и Молдовы. Исследовательский центр ИПМ и Немецкая экономическая группа предоставляют информационно-аналитическую поддержку Национальному банку, Министерству финансов, Министерству экономики, Министерству иностранных дел и другим учреждениям, вовлеченным в процесс формирования и реализации экономической политики в стране.

Немецкая экономическая группа

c/o Berlin Economics

Schillerstr. 59

D-10627 Berlin

Tel: +49 30 / 20 61 34 64 0

Fax: +49 30 / 20 61 34 64 9

E-Mail: info@get-belarus.de

<http://www.get-belarus.de>

© 2016 Немецкая экономическая группа в Беларуси

© 2016 Исследовательский центр ИПМ

Реализация государственных программ в Беларуси: отдельные рекомендации по повышению эффективности

Резюме

Данная аналитическая записка является продолжением работы, начатой в первой половине 2016 г., по разработке рекомендаций, направленных на поддержку правительства Беларуси в процессе перехода к новым принципам формирования и реализации государственных программ. Она дополняет анализ и рекомендации, представленные в аналитической записке РР/04/2016 «Меры по совершенствованию процесса разработки и реализации государственных программ в Беларуси». В частности, мы рассматриваем четыре возможных направления совершенствования реализации государственных программ: выявление и использование синергии между отдельными программами; мониторинг и оценка выполнения программ; разработка системы стимулов для менеджеров, ответственных за реализацию программ, и принятие мер, направленных на повышение роли частного сектора в выполнении государственных программ. Рекомендации, представленные в работе, проиллюстрированы примерами из опыта стран ЕС.

Представленный в работе анализ основан, с одной стороны, на изучение международных лучших практиках и, с другой стороны, на кратком анализе опыта реализации государственных программ в Беларуси по итогам первых 10 месяцев 2016 г. Его результаты свидетельствуют о том, что в Беларуси в значительной степени создана законодательная база, регулирующая вопросы, связанные с государственными программами, а также организованы институты, обеспечивающие скоординированную реализацию программ. Опыт предоставления государственной поддержки на конкурсной основе в рамках программ пока ограничен, так как Банк развития провел только один соответствующий тендер. При этом общий объем государственной поддержки в форме кредитования существенно снизился относительно предыдущих лет, что является положительной тенденцией. Тем не менее, не в полной мере очевидно, является ли она результатом нового законодательства или общего ужесточения фискальной и монетарной политики. Новый подход к государственным программам также во многом должен устранить практику преференциального отношения к государственным предприятиям. Однако судить о положительных результатах этого аспекта реализации государственных программ пока преждевременно.

Для повышения эффективности реализации государственных программ мы рекомендуем:

1. Определить и проанализировать взаимосвязи между целями и мероприятиями отдельных программ. В случаях, когда они дополняют друг друга, необходимо использовать возникающую синергию. Если цели носят конфликтный характер, следует принять меры по смягчению негативного влияния одной программы на другую.
2. Необходимо совершенствовать целевые показатели, которые находятся в основе мониторинга и анализа. Источником данных для показателей, по возможности, должны быть уже существующие статистические базы. Только в случае отсутствия необходимой статистики следует разрабатывать новые источники данных.
3. Данные, которые собираются для мониторинга хода выполнения программ, должны быть доступны для последующего использования. Возросшая доступность информации и упрощение процесса обмена ею помогает правительству в достижении целей социально-экономической политики, а также усиливает доверие к его действиям со стороны общественности за счет большей подотчетности.
4. Политическая цель устранения преференциального отношения к государственным предприятиям заслуживает одобрения. Для того, чтобы принципы конкурсного отбора работали и давали нужный эффект, правительству следует обеспечить широкое распространение информации о новых формах государственного заказа и принципах предоставлении государственной поддержки предприятиям, а также организовать работу служб технической поддержки, дающих информацию о правилах участия в государственных программах.

Авторы

Маттиас Моргнер
Глеб Шиманович

morgner@berlin-economics.com
shymanovich@research.by

+49 30 / 20 61 34 64 0
+375 17 / 210 01 05

Содержание

1. Введение.....	5
2. Ход выполнения государственных программ.....	5
3. Рекомендации в области реализации государственных программ	7
3.1. Поиск и использование синергии при реализации программ	7
3.2. Мониторинг и оценка государственных программ	11
3.3. Положительная и отрицательная мотивация государственных служащих, участвующих в реализации государственных программ.....	18
3.4. Дальнейшая поддержка развития частного сектора.....	18
4. Выводы и рекомендации	20
Приложение А. Матрица, отражающая синергии между целями и индикаторами рамочной программы правительства Северной Ирландии 2016–21	21
Приложение Б. Логическая структура как инструмент выбора целевых показателей при планировании программ.....	24

1. Введение

Данная аналитическая записка является продолжением работы, начатой в первой половине 2016 г., по разработке рекомендаций, направленных на поддержку правительства Беларуси в процессе перехода к новым принципам формирования и реализации государственных программ. Очевидно, новый подход к государственным программам как основному средству трансформации целей государственной политики в план действий ставит много вызовов перед страной. Их усложняет то, что государственные программы являются также важным инструментом, с помощью которого задаются принципы взаимодействия государства с экономикой. Государственная поддержка в форме директивного кредитования и бюджетных субсидий начиная с 2016 г. в основном предоставляется в рамках государственных программ. Законодательная основа этого нового подхода была разработана и принята с полным пониманием того, что она потребует доработок и улучшений. Необходимые институты и процедуры должны были быть выстроены, проверены, а затем вновь скорректированы и улучшены. В нашей аналитической записке РР/04/2016 «Меры по совершенствованию процесса разработки и реализации государственных программ в Беларуси» был проведен анализ структуры государственных программ на момент их вступления в силу и их ожидаемой роли в формировании государственных расходов. В продолжение данной работы в новой аналитической записке мы делаем фокус на некоторых аспектах процесса реализации государственных программ.

В первой главе представлен краткий обзор хода реализации государственных программ в течение первого года с момента их принятия. В последующей главе мы рассматриваем четыре возможных направления совершенствования реализации государственных программ: выявление и использование синергии между отдельными программами, создание возможностей для эффективного мониторинга и оценки выполнения программ, разработка системы стимулов для менеджеров, ответственных за реализацию программ, и принятие мер, направленных на повышение роли частного сектора в выполнении государственных программ.

2. Ход выполнения государственных программ

Совершенствование законодательной базы

Первыми важными изменениями в законодательстве, регулирующем государственные программы, было принятие стратегии реформирования системы управления государственными финансами¹ в декабре 2015 г. и указа №106 «О государственных программах и оказании государственной финансовой поддержки» в марте 2016 г. В стратегии реформирования подходов к управлению государственными финансами был заложен переход к программному бюджетированию и бюджетированию, ориентированному на результат для обеспечения большей прозрачности, предсказуемости и эффективности государственных расходов. В указе №106 была прописана ключевая роль государственных программ в предоставлении государственной поддержки экономике, что способствует систематизации и увеличению прозрачности бюджетных расходов на оказание государственной поддержки.

Данные законодательные акты послужили основанием для дальнейших изменений в законодательстве, регулирующем государственные программы. В постановлении Совета Министров №167 от 29 февраля 2016 г. «О некоторых мерах по формированию, финансированию, выполнению государственных программ и оценке их эффективности» прописаны основные принципы программного бюджетирования. Указ №289 от 25 июля 2016 г. «О порядке формирования, финансирования, выполнения и оценки эффективности реализации государственных программ» объединил все ранее существовавшие законодательные нормы в одном комплексном документе. На основании данного указа Министерство экономики разработало инструкции, регулирующие документацию государственных программ (постановление 51 от 19 августа 2016 г.).

Развитие институциональной среды

Указом №289 также создана институциональная основа государственных программ. Согласно ему, комиссия по государственным программам (созданная распоряжением Премьер-министра №375р от 6

¹ http://www.minfin.gov.by/upload/bp/strategy/1080_strategy.pdf.

ноября 2015 г.) была трансформирована в постоянную межведомственную комиссию по государственным программам, ответственную за разработку списка государственных программ, принятие проектов программ, подготовку отчетов о их реализации, а также их пересмотр и внесение изменений в программы. Состав комиссии и принципы ее работы регулируются постановлением Совета Министров №800 (от 4 октября 2016 г.). В состав комиссии входят представители министерств и ведомств, ответственных за реализацию экономической политики, на уровне заместителей министров, а председателем является министр экономики. Кроме того, в Министерстве экономики создано главное управление государственных программ и финансового анализа, которое разрабатывает принципы мониторинга, оценки и реализации государственных программ.

Преращение преференциального отношения к государственным предприятиям

В указе №289 также заложены принципы конкурсного отбора исполнителей отдельных мероприятий в рамках государственных программ. Одним из них является равные возможности участия в государственных программах для предприятий всех форм собственности. В указе № 289 определены необходимые требования к компаниям для участия в конкурсах. Устанавливается перечень условий, которым должна соответствовать организация, чтобы участвовать в реализации государственных программ. Однако данный список создает определенный риск дискриминации частных предприятий. В частности, субъект хозяйствования не должен находиться в процессе реструктуризации и банкротства, быть включенным в список компаний, которым временно ограничен доступ к государственным закупкам, или в реестр коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей с повышенным риском совершения правонарушений в экономической сфере². На ноябрь 2016 г. реестр компаний и предпринимателей с риском совершения экономических преступлений включал более 7,300 субъектов хозяйствования. Данный реестр подвергается критике из-за неоднозначности критериев, согласно которым органы государственного управления судят о наличии риска уклонения предприятием от уплаты налогов³. Соответственно, существует риск, что данная норма может быть использована для ограничения доступа частных компаний к реализации государственных программ. Это подкрепляет сомнения в том, что государство успешно справится с вызовом создания равного доступа для частных и государственных предприятий к государственным программам⁴.

В дополнение к правовым нормам, подразумевающим отсутствие преференциального подхода к государственным предприятиям, на доступность внешнего финансирования для сектора государственных предприятий влияют и макроэкономические причины. Жесткая фискальная и монетарная политики существенно ограничили доступность кредитования и государственной поддержки для государственных предприятий, тем самым значительно выровняв условия ведения бизнеса для государственных и частных компаний.

Доступность финансирования

Указ №106 ограничил объем государственной поддержки, включая директивное кредитование, суммами, запланированными в государственных программах. Как следствие, объем государственной поддержки, предоставленной за счет средств республиканского бюджета, существенно сократился в 2016 г. Соответствующие государственные расходы за январь-сентябрь 2016 г. составили BYN 0.3 млрд (BYN 1.1 млрд. за аналогичный период 2015 г.). Объем директивного кредитования в 2016 г. ограничен суммой в BYN 2.8 млрд, а в 2017 г. планируется его снижение до BYN 2 млрд⁵. Как следствие, за первые три квартала 2016 г. доля директивных кредитов в общем объеме задолженности по кредитам снизилась с 39.5 до 38.1%. С одной стороны, установление данных ограничений способствует согласованности монетарной и фискальной политики. С другой стороны, ограниченный доступ к кредитным ресурсам вызывает сомнения в успешной реализации государственных программ, учитывая, что существенная часть их финансирования запланирована также за счет рыночных кредитов, которые во многом недоступны для бизнеса из-за высоких процентных ставок.⁶

² <http://www.urspectr.info/news/legislation/2016/what-to-consider-when-implementing-government-programs/>.

³ <http://www.belrynok.by/ru/page/opinions/434/>.

⁴ Рябова, Н. (2016). Указ № 289: уход от постатейного принципа финансирования <http://nmnby.eu/news/express/6120.html>.

⁵ <http://ej.by/news/economy/2016/11/24/gosudarstvo-sokratilo-byudzhetnyyu-podderzhku-predpriyatij-v-35-raza.html>.

⁶ См. РР/04/2016.

Опыт реализации конкурсов по предоставлению государственной поддержки в 2016 г.

Директивное кредитование инвестиционных проектов осуществляется только в рамках государственных программ в результате конкурсного отбора. Однако опыт 2016 г. показывает, что внедрение процедуры конкурса осложнено рядом факторов. На ноябрь 2016 г. Банк развития провел только один конкурс по предоставлению государственной поддержки в форме директивного кредитования на строительство молочных ферм. В результате данного конкурса было определено 4 победителя. Общее число заявок составило 24, и примерно 90% из них пришли от государственных предприятий. Данный опыт показал, что отсутствие навыков участия в конкурсах затрудняет процесс обращения за государственной поддержкой даже для тех предприятий, которые имеют право на ее получение.

Выводы

В течение 2016 г. была создана законодательная база, регулирующая вопросы, связанные с государственными программами. Сами программы были сформулированы, утверждены и вступили в силу. Естественно, основное внимание сейчас уделяется процессу их реализации, но следует учитывать необходимость совершенствования и доработки отдельных программ. На основании мониторинга и оценки реализации программ происходит корректировка их содержания (задач и показателей). Соответственно, фактическое распределение будущих расходов бюджета также во многом зависит от мониторинга и оценки хода реализации программ.

3. Рекомендации в области реализации государственных программ

3.1. Поиск и использование синергии при реализации программ

Государственные программы направлены на выполнение целей социального и экономического развития страны. В связи с этим задачи и мероприятия государственных программ охватывают значительную часть государственных расходов. Несмотря на то, что было разработано 20 индивидуальных программ, ориентированных на выполнение задач в отдельных сферах, между заложенными в них задачами, мероприятиями и ожидаемыми результатами существует множество взаимосвязей. Такая ситуация неизбежна и является стандартной.

Взаимосвязи между программами могут быть различного характера: задачи отдельных программ могут как совмещаться, так и конфликтовать друг с другом (см. рис. 1). Совместимые задачи могут быть взаимно поддерживающими (создают синергию) или сосуществующими. В свою очередь, конфликтующие задачи могут только затруднять выполнение друг друга, а могут и исключать друг друга, когда выполнение одной цели неизбежно делает невозможным выполнение второй.

Рисунок 1. Взаимосвязи между целями



Источник: собственная иллюстрация.

Наличие взаимосвязей между программами требует координации действий различных органов государственного управления, ответственных за реализацию программ. Для этого необходимо, чтобы взаимосвязи между программами:

- были признаны и определены,
- были формально возможны (законодательство должно разрешать координацию / взаимодействие между программами и их заказчиками),

- проанализированы с целью использования возможной синергии и минимизации негативного влияния конфликтующих целей.

На начальном этапе следует определить и наглядно представить взаимосвязи между программами. Возможный подход к реализации данной задачи на примерах из нескольких программ представлен в таблице 1 (детальный анализ всех государственных программ не является целью данной таблицы).

Таблица 1. Взаимосвязи между программами (отдельные примеры)

Государственная программа	Описание	Связанная государственная программа	Последствия для реализации программ
Социальной защиты и содействия занятости <i>Подпрограмма содействия занятости</i> Цель: «повышение эффективности использования трудового потенциала» за счет «обеспечения эффективной занятости и реализации мер активной политики занятости».	Достижение эффективной занятости планируется за счет «структурной перестройки экономики» и высокой трудовой мобильности, направленной на «перераспределение трудовых ресурсов в перспективные сектора экономики». Сопутствующий риск безработицы нейтрализуется поддержкой предпринимательства.	Малое и среднее предпринимательство Цель: развитие малого и среднего предпринимательства как одного из факторов обеспечения стабильно высокого уровня занятости населения и экономического роста	Это могут быть как комплементарные, так и конфликтующие цели. Занятость могут обеспечивать как крупные предприятия, так и МСП. Соотношение целей подобных задач требует детального анализа.
	Эффективная занятость также достигается через «ликвидацию разрыва между профессиональным образованием и требованиями рынка труда». Данный разрыв предполагается нивелировать за счет большего взаимодействия работодателей и учреждений образования, а также переподготовки людей с риском безработицы	Образование и молодежная политика <i>Подпрограмма развития системы высшего образования</i> Задача: углубление связей с организациями - заказчиками кадров <i>Подпрограмма развития системы дополнительного образования взрослых</i> Задача: развитие учреждений, осуществляющих переподготовку населения	Комплементарные задачи. Необходимо обеспечить близкую координацию мероприятий и планов действий двух программ
	«Регулирование процессов внешней трудовой миграции в целях обеспечения ... баланса трудовых ресурсов»	Здоровье и демографическая безопасность <i>Подпрограмма «внешняя миграция»</i> Задача: управление внешней миграцией с учетом демографического и социально-экономического развития регионов страны	Комплементарные задачи. Необходима координация мероприятий и планов действий.
Строительство жилья <i>Подпрограмма строительства жилых домов</i> Задача: обеспечение энерго- и ресурсосбережения в жилищном строительстве.	Направлением деятельности программы является «строительство энергоэффективного жилья».	Энергосбережение <i>Подпрограмма повышения энергоэффективности</i> Содержит мероприятия по экономии энергоресурсов в жилищно-коммунальном хозяйстве	Комплементарные задачи. Необходима координация мероприятий и планов действий.

Государственная программа	Описание	Связанная государственная программа	Последствия для реализации программ
Комфортное жилье и благоприятная среда <i>Подпрограмма модернизация и повышения эффективности теплоснабжения</i>	<p>Рост эффективности планируется достичь за счет инвестиций в новые технологии и оборудование и увеличения использования местных видов топлива</p>	<i>Подпрограмма развития использования местных топливно-энергетических ресурсов</i>	<p>Комплементарные задачи. Необходима координация мероприятий и планов действий.</p> 
Энергосбережение <i>Подпрограмма развития использования местных топливно-энергетических ресурсов</i> Задача: увеличение использования местных возобновляемых источников энергии	<p>Основной возобновляемый источник энергии – биомасса. Стимулируется производство топливных пеллет в лесном хозяйстве.</p>	Белорусский лес <i>Подпрограмма повышения эффективности использования лесных ресурсов</i> Задача: развитие производств по выпуску древесного топлива	<p>Взаимно поддерживающие задачи. (синергия) Необходимо согласование общего плана действий.</p> 
Строительство жилья <i>Подпрограмма инфраструктуры к жилью</i> Задача: обеспечение строительства инженерной и транспортной инфраструктуры к жилым домам (включая индивидуальную застройку)	<p>Мероприятия ориентированы только на строящиеся жилые дома и выделяемые земельные участки под индивидуальную застройку.</p>	Региональные программы развития и содержания местных автомобильных дорог	<p>Комплементарные задачи (возможна даже синергия). Необходима координация мероприятий и планов действий.</p> 
Белорусский лес <i>Подпрограмма повышения эффективности использования лесных ресурсов</i> Задача: развитие охотничьего и экологического туризма <i>Подпрограмма развития охотничьего хозяйства</i> Задача: развитие иностранного охотничьего туризма		Беларусь гостеприимная Цель: развитие конкурентоспособного туристического комплекса, увеличение вклада туризма в развитие национальной экономики	<p>Взаимно поддерживающие задачи. (синергия) Необходимо согласование общего плана действий.</p> 
Малое и среднее предпринимательство Целевыми показателями программы является доля МСП в основных макроэкономических показателях (занятость, ВВП)	<p>Экономические показатели МСП могут улучшаться вследствие открытия доступа к государственным контрактам</p>	Развитие цифровой экономики Задача: обеспечить население стационарным широкополосным доступом к интернету (и все остальные программы и задачи, связанные с выполнением работ, оказанием услуг, производством товаров)	<p>Взаимно поддерживающие задачи. (синергия) Необходимо согласование общего плана действий.</p> 

Государственная программа	Описание	Связанная государственная программа	Последствия для реализации программ
Развитие аграрного бизнеса Цель программы увеличение объемов сельскохозяйственного производства		Энергосбережение <i>Подпрограмма повышения энерго эффективности</i> Содержит мероприятия по экономии энергоресурсов в сельском хозяйстве	Это потенциально конфликтующие цели! Необходим соответствующий анализ, расстановка приоритетов и, если потребуется, корректировка задач и целевых показателей. 

Источник: собственная разработка.

Практические выводы для реализации программ с взаимосвязанными целями и индикаторами

Во многих случаях для достижения синергии достаточно координации на стадии планирования и реализации мероприятий государственных программ. Однако решение проблемы конфликтующих задач может потребовать существенных усилий. В данном случае основной задачей является *расстановка приоритетов* между конфликтующими задачами или индикаторами. Если ожидаемые эффекты от конфликтующих задач могут быть количественно измерены, например, с помощью экономических показателей, то расстановка приоритетов происходит на основании простого сравнения. (Пример: если эффект от реализации потенциально большего объема сельхозпродукции перевешивает возможный эффект от экономии топлива и энергосбережения, то выбор следует сделать в пользу сельскохозяйственной программы. Соответственно, целевой показатель программы энергосбережения должен быть скорректирован).

В случае, когда такие прямолинейные оценки невозможны, для решения конфликта между программами применяются другие инструменты и подходы:

- *Преференциальное отношение к определенным предприятиям при прочих равных условиях.* Например, при проведении тендера, в котором могут участвовать как малые, так и крупные предприятия, МСП могут иметь приоритет в получении контракта или государственной поддержки при гарантировании ими тех же условий выполнения работ, что и крупными компаниями (альтернативой является использование поправочного коэффициента для параметров тендерного предложения МСП).
- *Формулирование условий тендера/контракта таким образом, что они дают шанс претендентам, которые при стандартных условиях не могли бы участвовать в программе.* Например, государство может закупать сельхозпродукцию у предприятий, которые в производстве используют определенный процент энергии из возобновляемых источников. Еще одним примером такого подхода является практика, когда тендер разбивается на несколько лотов для привлечения малых компаний к участию в нем.

Особый подход к выявлению и наглядной демонстрации взаимосвязей между целями и задачами программ был применен правительством Северной Ирландии при разработке правительственной рамочной программы на 2016–2021 гг. Оно не стало разрабатывать программы в секторальной или вертикальной разбивке, что потребовало бы анализа возникающих взаимосвязей, как показано в табл. 1 для случая Беларуси. Вместо этого, все целевые показатели и цели были изначально заданы в форме матрицы (см. врезку 1 и Приложение А).

Врезка 1. Рамочная концепция правительства Северной Ирландии, 2016–21

Правительство Северной Ирландии⁷ применяет особый подход к практическому использованию синергии между отдельными государственными (отраслевыми) программами. В «рамочной концепции правительства

⁷ Являясь частью Великобритании, Северная Ирландия обладает широкими правами автономии, включая право на законодательную деятельность, собственный Парламент и исполнительную власть.

2016–21» выделено 14 конечных результатов⁸, которые правительство стремится достичь в течение 5-летнего срока. В дополнение к ним разработаны 42 индикатора, для каждого из которых определено подразделение, оценивающее степень его реализации. Новизна подхода заключается в том, что конечные результаты не привязаны к отдельным программам, а индикаторы не привязаны к результатам. Вместо этого, отношение конечных результатов программ и индикаторов заданы через матрицу взаимосвязей.

В отсутствие четкой привязки целей к отдельным министерствам ответственность за реализацию программ распределена через выполнение групп показателей. Группировка показателей представлена в матрице. Ответственным лицом за их выполнение обычно является государственный служащий уровня заместителя секретаря (аналог заместителя министра).

Данный матричный подход подробнее представлен в приложении А.

3.2. Мониторинг и оценка государственных программ

Кто осуществляет оценку и мониторинг?

Мониторинг и оценка хода реализации государственных программ являются необходимым условием успешного выполнения поставленных задач и эффективного использования выделенных средств. В Беларуси ответственность за мониторинг хода выполнения программ лежит на их заказчиках. Соответствующие обязанности и сроки подготовки ежегодных отчетов регулируются указом №289. На основании данных отчетов, предоставленных главным заказчиком, Министерство финансов, а также местные органы государственного управления и Банк развития, если за счет их средств осуществлялось финансирование программы, подготавливают заключение о реализации программы и ее эффективности. Министерство экономики, в свою очередь, готовит сводный отчет о реализации всех программ. Кроме того, Министерство экономики (управление государственных программ) намерено осуществлять *независимую* оценку программ для возможности аргументированного обсуждения выводов об эффективности программы с ее главным заказчиком.

Практика мониторинга и оценки программы организацией, которая ее реализует (главным заказчиком), является стандартной. При этом внешний аудит программы осуществляет высший орган финансового контроля в стране (Комитет государственного контроля в Беларуси) или аудиторские фирмы, которые нанимаются для выполнения этой задачи (в том числе за счет средств самой программы). В некоторых странах существуют независимые и структурно обособленные организации, которые несут ответственность за мониторинг государственных программ. Например, в Шотландии мониторинг и оценку правительственной программы «Развитие Шотландии» выполняет группа технической оценки, в которую входят ведущие специалисты из органов государственного управления и старшие аналитики. Данная группа является объективной и непредвзятой площадкой для обсуждения методологических и технических вопросов, связанных с реализацией программы «Развитие Шотландии» (см. Врезку 2).

Врезка 2. Группа технической оценки программы «Развитие Шотландии»

Группа технической оценки программы принимает конечные решения по следующим вопросам:

- Определение объекта измерения, источника данных для оценки данного объекта, а также методологии, применяемой для каждого целевого показателя и национального индикатора;
- Утверждение оценки динамики реализации программы по трехбалльной шкале (соответствующей знакам ↑, ↓ и ↔) и методологии ее проведения;
- Сопровождающие тексты и объяснения для широкой аудитории (раздел «как мы развиваемся» и текст «текущее положение дел»);
- Представление данных в рисунках и исходных таблицах;
- Содержание технических записок, объясняющих методологию оценки каждого индикатора.

Для обеспечения профессиональной и объективной оценки решения Группы технической оценки принимаются абсолютно независимо от министерств. Министерства заранее за несколько дней информируются о предстоящих изменениях в оценке степени реализации программы, но данные изменения не требуют одобрения со стороны министерств. Группа располагается в офисе главы статистического комитета.

Источник: <http://www.gov.scot/About/Performance/scotPerforms/NPFChanges/Methodology>.

⁸ Описание терминологии см. в РР/04/2016, главе 3.2.

Принципы подготовки отчетности и осуществления мониторинга государственных программ в должной мере прописаны в существующем законодательстве. Возможным направлением совершенствования механизма мониторинга является выбор подходящих источников статистических данных (см. следующий подраздел). Добиться роста уровня доверия выводам мониторинга можно публикацией результатов, в том числе промежуточных («трендов») для случаев, когда данные обновляются чаще чем раз в год.

Процедура оценки, тем не менее, может быть улучшена за счет более ясного определения того, кто осуществляет оценку. Фактически, Министерство экономики воспринимается как независимый орган, осуществляющий оценку. Однако непредвзятость и независимость Министерства экономики от отраслевых министерств могут быть разрушены при возникновении конфликтов, так как статус Министерства экономики не прописан в соответствующих инструкциях. Кроме того, Министерству экономики будет необходимо выработать решение, которое бы гарантировало объективную оценку государственных программ, реализуемых под контролем самого министерства (как, например, программа по развитию малого и среднего бизнеса).

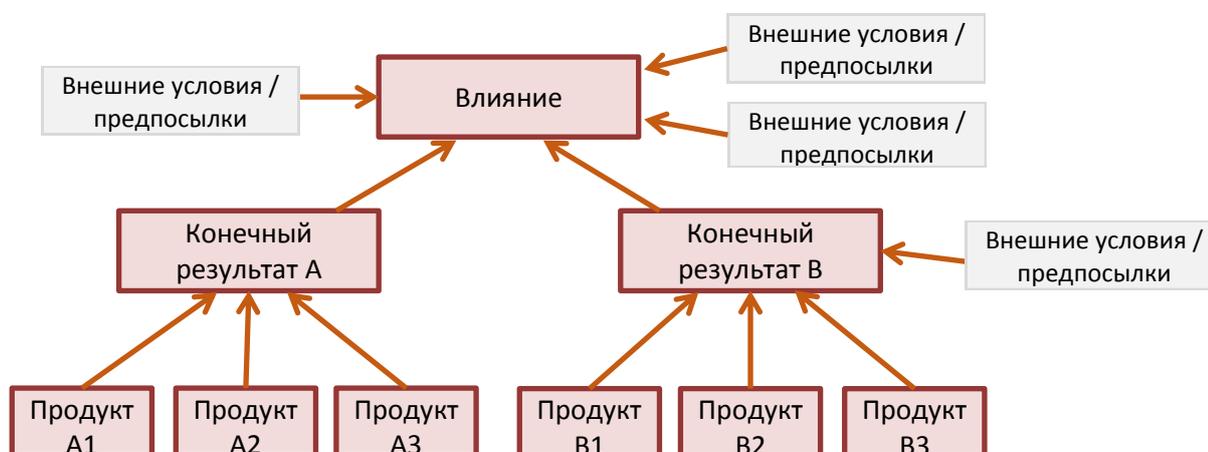
В краткосрочной перспективе рекомендуется принятие следующих мер, направленных на увеличение доверия выводам, полученным при оценке результатов реализации государственных программ (данные меры актуальны для текущей ситуации и ближайших двух лет до того, как, возможно, будет пересмотрено решение о создании обособленной организации, ответственной за оценку):

- Законодательно включить в сферу полномочий управления государственных программ Министерства экономики оценку отдельных программ (в дополнение к сводному анализу);
- Установить требование обязательного участия внешних специалистов в оценке программ. Данный специалист может быть привлечен из белорусского экспертного сообщества или в рамках международных проектов технической помощи;
- Наделить управление государственных программ Министерства экономики особой ролью и правом голоса в межведомственной комиссии. Поскольку заключение о реализации государственных программ должно обсуждаться в комиссии, орган, который осуществлял оценку, должен иметь право окончательной рекомендации Председателю комиссии.

Какими данными пользоваться?

Мониторинг и оценка программ подразумевают анализ данных на микро (индикаторы «продукта») и макро уровне (индикаторы «конечного результата» и «влияния»). При этом связь между созданными продуктами, полученными результатами и оказанным программой влиянием на социально-экономическое положение в стране не является прямолинейной из-за большого числа внешних факторов, действие которых необходимо учесть, для успешной реализации программы (см. рис. 2).

Рисунок 2. Связь между продуктом, конечным результатом и влиянием программы



Источник: собственная иллюстрация.

Оценка индикаторов на уровне «продуктов» в большинстве случаев не составляет сложностей. Соответствующие показатели являются непосредственным результатом, выполненными по заказу правительства работ и оказанным услуг. Следовательно, у заказчиков и главных заказчиков программ есть прямой доступ к этой информации. В случае, когда «продукт» не поддается простому измерению, индикаторы могут быть заданы в форме «контрольных точек», которые должны быть достигнуты к оговоренному сроку. (Примерами могут быть запуск сайта, создание межведомственной рабочей группы и т.п., см. подробнее примеры во врезке 3, посвященной программе немецкого правительства «Цифровая администрация 2020»).

«Конечные результаты» в большинстве случаев являются комбинацией некоторого числа показателей из различных сфер и различного масштаба. Статистика по данным показателям доступна, но в разных источниках. Для практики оценки и мониторинга хода выполнения программ это означает необходимость обращения к внешним агрегированным источникам информации. В частности, «конечные результаты» зачастую заданы в виде пропорций (например, в форме доли от общего населения, количества жилых помещений), для построения которых необходима информация из внешних источников. Такими источниками являются:

- Национальный статистический офис,
- Национальные опросы и обследования, проводимые по заказу правительства,
- Международные организации (в Европе множество статистической информации собирается и генерируется институтами ЕС. Для многих стран важным источником информации является статистическая база ОЭСР. Однако в большинстве случаев международные организации создают свои базы данных на основании информации, полученных от национальных статистических офисов).
- Исследовательские организации и другие источники. В Германии и других европейских странах исследовательские институты привлекаются к разработке макроэкономических прогнозов. При наличии институционального сотрудничества между правительством и исследовательскими центрами существует больше оснований и возможностей для использования данных, полученных негосударственными организациями, при мониторинге и оценке государственных программ.

Соответственно, индикаторы уровня «влияния» оцениваются на основании данных, полученных из национальных статистических офисов, международных рейтингов, специализированных опросов и исследований (см. табл. 2).

Таблица 2. Виды и источники данных в зависимости от уровня индикатора

Уровень индикатора	Вид данных	Источник данных
Влияние	- Макроэкономическая статистика - (Международные) рейтинги - Результаты обследований / опросов	Национальный статистический офис Рейтинги Обследования / опросы
Конечный результат	- Сопутствующие данные (данные предыдущих периодов, обобщенные данные, например, численность населения, ВВП) - Положение в рейтинге - Результаты обследований	<i>Возможно:</i> заказчики и главный заказчик программы <i>Более вероятное:</i> Статистический офис Обследования / опросы Исследовательские институты
Продукт	- Количество произведенных товаров, оказанных услуг, выполненных работ - также: достигнутые контрольные точки	Заказчики и главный заказчик программы

Источник: собственная разработка.

Практические примеры видов данных и их источников представлены во врезке 4, посвященной индикаторам и соответствующим источникам информации программы «Развитие Шотландии».

Ранее в аналитической записке РР/04/2016 мы показывали, что в Беларуси индикаторы «продуктов» и «конечных результатов» не достаточно четко разграничены. При этом некоторые программы в качестве целевых показателей используют индикаторы «конечных результатов» (программа по развитию

малого и среднего предпринимательства), а другие – показатели уровня «продуктов». Такая ситуация не создает дополнительных сложностей для процедур мониторинга и анализа, если выбор источника информации соответствует уровню индикатора. Однако оценить эффективность самой программы в масштабах ее влияния на экономику и социальное положение населения будет затруднительно, если целевые показатели ограничены индикаторами уровня «продуктов».

Соответственно рекомендуется, чтобы в каждой программе были определены «конечные результаты» и «продукты», а также соответствующие им индикаторы. Полезным инструментом, помогающим в разработке показателей «продукта» и «конечного результата», является «Логическая структура как инструмент выбора целевых показателей при планировании программ», которое кратко представлено в приложении Б.

Результативность vs эффективность

Описанные выше элементы мониторинга и оценки государственных программ связаны с анализом выполнения поставленных задач (результативности), т.е. того насколько проведенные мероприятия и программы содействовали достижению целей государственной политики. Анализ же эффективности связан с оценкой целесообразности принимаемых мер, т.е. того насколько оптимальным был выбор выполненных работ и оказанных услуг и были ли они осуществлены по наиболее выгодной цене.

В государственных программах представлена формула для оценки соотношения полученных результатов и затраченных ресурсов. Результатом в данном случае является степень достижения целевого показателя. Такое соотношение результата и затрат помогает оценить целесообразность государственных расходов (и собственных средств или полученных кредитов, если они запланированы) относительно поставленных задач. Если соотношение является сбалансированным, т.е. запланированный результат соответствует запланированным расходам, это свидетельствует о качественной проработке программы и целевых показателей. В случае отрицательного соотношения (недостаточный результат относительно затраченных ресурсов) необходимо изучить, чем это обусловлено – является ли расхождение следствием ошибок при реализации программы или при ее разработке, например, ввиду некорректных предпосылок о спросе, возможностях реализации планируемых мероприятий, стоимости работ. Такой же анализ необходим в случае получения положительного соотношения результата и затрат – это может быть следствием как ошибок при планировании программы, так и результатом эффективного управления ходом ее реализации.

Независимая оценка и контроль как соответствия достигнутых результатов запланированным, так и экономической эффективности программы в других странах является обязанностью внешней аудиторской организации. В Беларуси в данном направлении развиваются функции Комитета государственного контроля.

При этом важно корректно пользоваться анализом соотношения результатов и затрат – это полезный управленческий инструмент для улучшения предлагаемых в программе мероприятий и целевых показателей, но его не следует применять для оценки качества реализации программы или отдельного мероприятия.

Полученные данные должны быть общедоступны (Открытое Правительство)

Данные, полученные, собранные, обработанные и проинтерпретированные в рамках оценки и мониторинга государственных программ, должны быть доступны для дальнейшего использования. Данные являются ценным и действенным источником роста результативности и эффективности работы сектора государственного управления и качества оказываемых им услуг. В связи с этим они должны быть доступны как для всех органов государственного управления, так и для широкой общественности. Следствием общемирового признания этого факта является быстрое увеличение числа стран, применяющих инструменты Открытого Правительства.

Целью Открытого Правительства является улучшение работы органов государственного управления за счет упрощения процесса обмена информацией между ними. Еще одной функцией Открытого Правительства является увеличение доверия к государственной политике, которое достигается благодаря большей прозрачности деятельности правительства и больших возможностей для общественного контроля.

Врезка 3. Программа немецкого правительства “Цифровая администрация 2020”

Данная программа была принята правительством для обозначения приоритетов и планируемых действий в рамках модернизации системы государственного управления, направленной на более широкое применение информационных технологий.

Главный заказчик: Министерство внутренних дел – управляет планированием и реализацией программы и служит информационным центром для других участвующих министерств.

Заказчики (участвующие министерства): все министерства и местные органы управления (на уровне «земель»), что объясняется спецификой данной программы.

Координация и реализация: программу контролирует Комитет государственных секретарей, председателем которого является Специальный уполномоченный федерального правительства по информационным технологиям.

Цели программы:

- Способствует скоординированной и совместной работе государственных институтов;
- Происходит внедрение сетевых процессов, способствующих эффективному распределению обязанностей;
- Обеспечивает гармонизированные, стандартизированные и функционально совместимые информационные технологии.

Показатели и индикаторы (примеры отдельных проектов)

Проект цифровых деклараций (пересмотр законодательства)

- Устранить и заменить требование наличия письменной формы, обеспечить упрощение процедуры;
- Будет пересмотрено каждое из более чем 3,500 требований о письменной форме в федеральном законодательстве;
- Все федеральные правительства, земли, Национальный совет по регуляторному воздействию, ассоциации и др. будут вовлечены в проект.

Безопасность коммуникаций: доступ через De-Mail

- Объявление тендера для федеральных провайдеров услуг De-Mail;
- Федеральные агентства смогут создавать учетную запись в De-Mail и предоставлять услуги De-Mail на основании рамочного контракта;
- Центральный шлюз De-Mail;
- Инфраструктура электронной почты и служебных компьютерных программ органов федерального управления будет связана через центральный, управляемый на федеральном уровне шлюз De-Mail. Каждый орган федерального управления будет иметь свою собственную зону администрирования.

План действий по развитию электронного документооборота

- Согласно раздела 6 законодательного акта об электронном правительстве, все органы федерального управления должны применять только цифровой документооборот к 1 января 2020 г.;
- Для эффективной с точки зрения издержек и достигаемого результата реализации данной цели органам госуправления потребуется работать совместно и делить инфраструктуру;
- Межминистерский план действий по развитию электронного документооборота: охват всех электронных документов в федеральном правительстве для обеспечения беспрепятственного и эффективного электронного документооборота;
- Целью является не новое программное обеспечение, а изменение коммуникаций, взаимодействия и процессов в органах госуправления;
- Ключевое для успеха: принятие подхода государственными служащими и совместная выработка оптимальных решений; обучение их новым технологиям и процедурам до профессионального уровня.

Национальный план действий по реализации Хартии открытых данных «большой восьмерки»

- Утверждение координаторов на федеральном и министерском уровнях, ответственных за публикацию правительственной статистики;
- Публикация как минимум двух наборов данных на каждый орган госуправления на конец первого квартала 2015 г.;
- Новое или улучшенное предоставление отдельных наборов данных по различным тематикам;
- Активное привлечение пользователей статистики из гражданского общества, бизнеса, сферы исследований и средств массовой информации;

- Активное продвижение опубликованной статистики.

Регулирование процедур мониторинга и отчетности

Измерение прогресса, достигнутого федеральным правительством на 2016, 2018 и 2020 гг. является частью координированной реализации закона об электронном правительстве. Базой для сравнения будет уровень выполнения плана, оцененный федеральным Министерством внутренних дел на момент начала программы «Цифровая администрация 2020».

Мониторинг и последующая отчетность основывается на трех аспектах:

1. Прогресс в выполнении законодательного акта об электронном правительстве,
2. Мониторинг контрольных точек,
3. Финансовый контроллинг.

Прогресс в исполнении законодательного акта об электронном правительстве

Особое значение в данном вопросе имеют гармонизация и координация внедрения элементов электронного правительства между министерствами и другими органами государственного управления. Приоритетными индикаторами для оценки степени исполнения принципов электронного правительства на межминистерском уровне являются:

- Открытие шлюзов De-Mail федеральными органами государственного управления;
- Внедрение электронного (стандартизированного) документооборота в качестве ведущей системы;
- Использование электронной площадки для осуществления государственных закупок;
- Получение, обработка и выставление электронных счет-фактур.

Еще одним параметром, с помощью которого оценивается степень внедрения электронного правительства, является использование мер технической поддержки (тренинги, инструктирование, фонды) органами государственного управления.

Мониторинг контрольных точек

Для каждого мероприятия / индивидуального проекта установлены контрольные точки (в разбивке на календарные месяцы или кварталы). Выполнение / достижение контрольных точек отслеживается на постоянной основе. Результаты публикуются раз в 6 месяцев. (http://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Regierungsprogramm/aktuelles_regierungsprogramm/Monitoring_RP/Monitoring_RP_node.html).

Финансовый контроллинг

Осуществляется в соответствии с теми же правовыми нормами, что и любая другая отчетность о выполнении бюджета. Обновляется ежеквартально.

Основные практические выводы

В данном примере мониторинг осуществляется не на основании индикаторов «продукта», а через оценку соответствия результатов программы запланированным приоритетным «конечным результатам», индивидуальным контрольным точкам и выделенному финансированию.

Источник: Government Program Digital Administration 2020 (Digitale Verwaltung 2020) <https://goo.gl/nN639A>

Врезка 4. Показатели и источники данных для программы «Развитие Шотландии»

Показатель: улучшить в восприятии людей качество государственных услуг

Показатель нацелен на оценку только одного измерения качества государственных услуг – удовлетворения ими (что не обязательно отражает фактическое качество). Он дает только общее представление о рассматриваемой проблеме, а не детальную информацию об отдельных секторах. Удовлетворенность будет измеряться в отношении только трех видов государственных услуг, которые соответствуют приоритетам государственной политики Шотландии. Это здравоохранение, общественный транспорт, школы (т.е. были выбраны услуги-представители, описывающие весь сектор).

Источник: данные для показателя предоставляет выборочное обследование домашних хозяйств, которое проводит национальный статистический комитет Шотландии. Данные принадлежат шотландскому правительству. Они публикуются в ежегодном [отчете о результатах выборочного обследования домашних хозяйств Шотландии](#), который выходит в августе. Показатель удовлетворенности государственными услугами рассчитывается исходя из ответов на соответствующий вопрос, который был добавлен в обследование в 2007 г.

Показатель: улучшение цифровой инфраструктуры

Данный показатель оценивает долю жилых и нежилых помещений с доступом к широкополосному интернету нового поколения.

Источник: Национальный отчет об обеспеченности связью [Connected Nations Report – 2015](#). Данные для показателя предоставляет государственная организация Ofcom – регулятор в сфере коммуникаций в Великобритании. Согласно пункту 134А закона о коммуникациях Ofcom обязан каждые три года предоставлять Секретарю государства отчет о состоянии сетей электронных коммуникаций и услуг в Великобритании. Ofcom отчитывается о доле помещений с доступом к кабельному интернету, FTTC и FTTP (определяемого как доступ к интернету нового поколения). Развертывание NGA технологий улучшило доступность сверхбыстрого широкополосного интернета (SFBB), который предполагает наличием скорости передачи данных выше 30Мбит/с. Большинство, но не все, NGA предоставляют сверхбыстрый широкополосный интернет.

Показатель: увеличение экспорта

Данный показатель оценивает годовой объем экспорта в третьи страны (не включая торговлю внутри Великобритании и поставки нефти и газа), который публикует служба статистики экспорта Шотландии. Данные не корректируются на инфляцию.

Источник: статистика экспорта Шотландии ([Export Statistics Scotland](#)), которая ранее выходила под названием «отчет о глобальных связях» (Global connections Survey, GCS). Данная публикация ежегодно рассылается бизнес кругам правительством Шотландии, она содержит оценки международной торговли и экспорта в остальные части соединенного королевства Великобритании. Данные собираются ежегодно с 2002 г. В дополнении к данному отчету источниками статистики являются официальные и административные публикации национального статистического офиса и других правительственных органов Шотландии.

Показатель: увеличение числа бизнесов

Показатель оценивает общее число зарегистрированных частных предприятий в Шотландии, являющихся плательщиком НДС/подходного налога с фонда оплаты труда на 10,000 взрослых. Данное число включает в себя все зарегистрированные в Шотландии частные предприятия вне зависимости от страны происхождения.

Источник: этот показатель основан на числе зарегистрированных предприятий, публикуемых в отчете Бизнесы в Шотландии ([Businesses in Scotland](#)). В междепартаментном регистре предприятий (IDBR) представлено число организаций, зарегистрированных в качестве плательщиков НДС и/или плательщиков подходного налога из заработной платы в Шотландии. Выписка из регистра за март каждого года служит основой для расчета числа работающих предприятий в Шотландии.

Показатель: рост физической активности

До 2011 г. данный показатель отражал долю взрослого населения, которые выполняли физические упражнения средней интенсивности не менее 30 минут 5 раз в неделю. Начиная с 2012 г., показатель соответствует доле взрослых, которые занимаются физическими упражнениями не менее 150 минут в неделю. Данные для этого показателя собираются в рамках обследования населения по вопросам здравоохранения.

Источник: данные для этого показателя собираются в модуле о физической активности обследования населения (взрослых и детей) по вопросам здравоохранения. Данный модуль включен в обследование с 1998 г. Он основан на Allied Dunbar National Fitness Survey, исследовании проведенном в 1990 г. для оценки физической активности взрослого населения Англии. Модуль включает вопросы на следующие темы: активно проведенное время, интенсивность полученных нагрузок, регулярность физических нагрузок. В качестве физической нагрузки рассматриваются 4 вида активности: надомный труд (работа по дому, работа в саду, строительство, работа своими руками), прогулка, спорт и тренировки, а также физическая активность на работе.

Относительно первых трех типов физической активности респондентов просят указать любую активность продолжительностью более 10 минут и число дней в течение последних 4 недель, в которые они занимались данной активностью. При ответе на вопрос о прогулках респонденты должны также указать число дней, когда они совершали более одной прогулки продолжительностью 10 минут. Для случаев нескольких прогулок в течение дня общее время прогулок оценивается исходя из среднего времени прогулок, умноженного на их число.

В дополнение занятое население (в т.ч. частично занятое) опрашивается о физической активности на работе. Их просят оценить, насколько физически активны они на работе (исходя из вариантов очень активны, несколько активны, не очень активны, совсем не активны). Данный вопрос задается в комбинации с вопросом о сидячей активности на работе для оценки умеренной активности человека на работе за неделю. Данный подход применяется начиная с 2012 г., что делает полученные оценки предыдущих периодов не сопоставимы, хотя возникающие искажения незначительны.

Источник: <http://www.gov.scot/About/Performance/scotPerforms/TechNotes>.

3.3. Положительная и отрицательная мотивация государственных служащих, участвующих в реализации государственных программ

Программный подход к описанию целей работы правительства и структуры расходов бюджета подразумевает большую ответственность и свободу в принятии управленческих решений для организаций, которые реализовывают программы. Органы государственного управления, реализующие программы, в английском языке называются собственниками бюджета (“budget owners”), а в немецком – ответственными за бюджет (“Budgetverantwortlicher”). Оба термина – в особенности английский «собственник» – более ярко отражают свободу и ответственность при выполнении государственных программ, чем русскоязычный термин «заказчик».

Уровень свободы и ответственности менеджеров программ предопределяет механизмы их мотивации, вознаграждения или наказания. Существует несколько способов стимулирования менеджеров к более эффективной реализации программ, т.е. к достижению поставленных задач с меньшими издержками. Они могут быть объединены в три категории: финансирование, гибкость и общественное признание. Принципы их работы представлены в таблице 3, показывающей опыт стран ОЭСР.

Необходимо отметить, что применение положительных и отрицательных стимулов в секторе государственного управления зачастую затруднительно, особенно в случае инструментов, связанных с финансированием. Наиболее очевидным средством мотивации является увеличение большей гибкости в использовании и распределении финансирования. Особенно эффективным такой шаг может быть при ограниченных финансовых возможностях бюджета. В условиях жестких бюджетных ограничений для достижения поставленных целей менеджерам необходимо принимать решения, обеспечивающие наиболее эффективное распределение ресурсов. В свою очередь, это требует наличия определенного пространства для маневра, которое бы мотивировало менеджеров к поиску оптимальных решений.

Таблица 3. Потенциальный механизм мотивации менеджеров при реализации программ

Механизм	Вознаграждение	Санкции
Финансирование	Увеличение финансирования органа государственного управления Сохранение финансирования неизменным Увеличить бюджет на персонал Предоставить премии менеджменту и работникам	Ограничить или сократить финансирование организации Отменить финансирование организации Урезать бюджет на персонал
Гибкость	Позволить организации пользоваться по своему усмотрению сэкономленными ресурсами Разрешить перераспределение средств между различными программами, операционными статьями расходов Освободить организацию от некоторых требований по отчетности	Вернуть все финансирование в центр Ограничить возможности перераспределения средств Увеличить обязанности организации по предоставлению отчетности Назначить аудит менеджмента в организации
Общественное признание	Публично признать достижения органа государственного управления	Публично раскритиковать орган государственного управления

Источник: Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities, OECD, 2007, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43412680.pdf>.

3.4. Дальнейшая поддержка развития частного сектора

Согласно новому законодательству государственные предприятия не должны иметь преференций относительно частного сектора при реализации мероприятий государственных программ. Намерение больше не ограничивать бенефициаров государственной поддержки государственными предприятиями является важным шагом по увеличению эффективности распределения ресурсов в экономике. Однако одного изменения законодательства недостаточно для развития открытой и честной конкуренции, которая бы обеспечила снижение стоимости работ, увеличение их качества и эффективности ис-

пользования государственных ресурсов. Опыт первого конкурса 2016 г., проведенного Банком развития по выделению финансирования на строительство молочных ферм, показал, что предприятия неохотно участвуют в конкурсе из-за отсутствия знаний о принципах работы новой процедуры. (В данном случае с новыми правилами игры столкнулись в первую очередь государственные предприятия, которые составили большинство участников тендера).

Для более активного участия фирм всех форм собственности в государственных тендерах информация о соответствующих возможностях должна распространяться среди бизнес сообщества с той же интенсивностью, с которой ранее проходило информационное освещение факта принятия нового законодательства, регулирующего государственные программы в начале 2016 г.

Более того, одной информации о новых возможностях может быть недостаточно. Необходимы дополнительные меры по поддержке предприятий всех форм собственности в выполнении технических требований, установленных новым законодательством. Организации, ответственные за проведение тендеров (отраслевые министерства, Банк развития), могут организовать специальные страницы на своих сайтах с ответами на часто задаваемые вопросы, подготовить и расположить в открытом доступе шаблоны документов для тендерного предложения, а также открыть горячие линии по вопросам участия в тендерах. В случае необходимости возможно проведение тренингов и информационных мероприятий с использованием опыта Беларуси и стран ЕС (см. врезку 5).

Анализ барьеров развития частного сектора⁹, малых и средних предприятий в частности, показал, что частный бизнес во многих сферах своей деятельности сталкивается с неравным отношением по сравнению с государственными предприятиями, что отражается на их эффективности. Особенно остро воспринимается проблема неравного отношения со стороны контролирующих органов. Это означает, что равное отношение к частным и государственным предприятиям должно быть обеспечено не только при проведении тендеров, но и в период реализации мероприятий государственных программ и последующем мониторинге их эффективности.

Врезка 5. Поддержка бизнеса в участии в тендерах ЕС

Досье о тендерах при государственных закупках ЕС содержит следующий абзац:

«Европейская сеть поддержки предпринимательства осуществляет консультирование по вопросам возможного участия в тендерах и осуществляет тренинги по вопросам закупок, которые могут быть элементом поддержки вновь объявленных тендеров». Подробнее см. <http://een.ec.europa.eu/content/advice-eu-law-and-standards>.*

Комиссия также выпустила брошюру о «Ведение бизнеса с Европейской Комиссией – советы потенциальным контрагентам» http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/business/doing_business_en.pdf.

Примечание. *Данная сеть включает двух представителей Беларуси: союза юридических лиц «Республиканской Конфедерации предпринимательства» и Республиканский центр трансфера технологий.

Источник: досье о тендерах при государственных закупках ЕС

Это подчеркивает комплексность мер, которые должны быть приняты для увеличения числа, возможностей и качества потенциальных поставщиков товаров, работ и услуг в рамках мероприятий государственных программ. Для оценки информированности и готовности бизнеса участвовать в государственных контрактах и претендовать на государственную поддержку следует оперативно провести социологический опрос предприятий. На основании его результатов можно будет выработать оптимальный набор мер, способствующий улучшению доступности государственных программ для участия частного сектора.

⁹ Урбан Д., Грушецкая Е. (2016). Условия ведения бизнеса в Беларуси, дискуссионный материал Исследовательского центра ИПМ PDP/16/01, <http://www.research.by/webroot/delivery/files/pdp2016r01.pdf>.

4. Выводы и рекомендации

Анализ международного опыта и опыта Беларуси позволяет предложить следующие рекомендации, направленные на улучшение результативности реализации государственных программ:

Определить и проанализировать взаимосвязи между целями и мероприятиями отдельных программ. В одних случаях они могут дополнять друг друга и при правильном подходе обеспечивать синергию между программами. В других – цели могут носить конфликтный характер, что требует принятия соответствующих мер по смягчению негативного влияния одной программы на другую.

Необходимо разработать корректные индикаторы, которые легли бы в основу эффективного мониторинга и анализа хода реализации государственных программ. Это предполагает дальнейшую работу по совершенствованию отдельных государственных программ, так как в них сохраняется непоследовательность в выборе целевых показателей, которые могут быть представлены как индикаторами «продуктов», так и «конечных результатов». Только после устранения этого недостатка можно определить источники данных, которые лягут в основу мониторинга хода реализации программ. Предпочтительно, чтобы этими источниками была уже существующая статистическая информация. Только в случае отсутствия необходимых данных следует разрабатывать новые источники информации.

Необходимо усилить независимость и объективность организации, которая занимается оценкой государственных программ, с целью улучшения качества данной оценки и роста доверия к ней. Это может быть достигнуто за счет совершенствования правовой базы (уточнения задач и функций управления государственных программ Министерства экономики в вопросах оценки программ и его роли в межведомственной комиссии) и привлечения независимых экспертов к оценке отдельных программ.

Данные, которые собираются для мониторинга хода выполнения программ, должны быть доступны для последующего использования. Отдача от усилий, которые затрачиваются на сбор или создание статистики для целей мониторинга, не должна ограничиваться анализом эффективности выполнения государственных программ. Она может стать полезным источником информации для других органов государственного управления и широкой общественности. Публикация статистики по государственным программам в форме инструментов Открытого Правительства, которые получили широкое признание во всем мире, позволяет повысить эффективность деятельности органов государственного управления за счет лучшего обмена информацией между ними. Открытое Правительство также повышает доверие к государственной политике и усиливает ее подотчетность общественности.

Политическая цель устранения преференциального отношения к государственным предприятиям заслуживает одобрения. Однако не следует ожидать, что частный сектор автоматически и одновременно станет участвовать в государственных контрактах. Также не следует ожидать, что государственные предприятия смогут оперативно адаптироваться к новым условиям и воспользоваться трансформированными возможностями государственной поддержки. Правительству следует обеспечить широкое распространение информации о новых условиях и процедурах предоставления финансовой помощи предприятиям, а также организовать работу служб технической поддержки, предоставляющих необходимую информацию о правилах участия в государственных программах.

Приложение А. Матрица, отражающая синергии между целями и индикаторами рамочной программы правительства Северной Ирландии 2016–21

Проект рамочной программы правительства Таблица ожидаемых результатов, индикаторов и принимаемых мер		О1: Мы процветаем за счет сильной, конкурентно-способной, регионально сбалансированной экономики	О2: Мы живем и работаем устойчиво, защищая окружающую среду	О3: У нас меньше неравенств в обществе	О4: Мы наслаждаемся длинной, здоровой и физически активной жизнью	О5: Мы инновационное, создающее общество, в котором люди могут реализовать свой потенциал	О6: У нас больше людей работает на лучших работах	...О11: У нас государственные услуги высокого качества
№ индикатора (всего 42)	Индикатор, соответствующая мера (оцениваемый показатель)							
12	Сократить неравенство в уровне здоровья (разница в ожидаемой продолжительности здоровой жизни при рождении у первого и последнего квинтиля по уровню жизни)							
13	Увеличить продолжительность здоровой жизни (Ожидаемая продолжительность здоровой жизни при рождении)		X	X	X			
14	Сократить число предотвратимых смертей (предотвратимая смертность)							
17	Улучшить здоровье беременных (Доля детей, рожденных с малым весом)							
16	Улучшить душевное здоровье (Доля населения с баллом GHQ12≥4 [свидетельствующем о возможных проблемах с психическим здоровьем])				X		X	X
19	Улучшить поддержку взрослых, требующих ухода (Доля взрослых, получающих услуги социального ухода на дому или поддержку на самостоятельного уход от числа всех взрослых, нуждающихся в уходе)							
111	Улучшить результаты образования (Доля выпускников школ с уровнем знаний 2 и выше по математике и английскому)							
112	Сократить неравенство в образовании (разница в доле выпускников школ и FSME-школ с уровнем знаний по математике и английскому 2 и выше)	X		X		X	X	X
113	Улучшить качество образования (Доля школ, в которых условия обучения оцениваются как хорошие или лучше)							
119	Сократить бедность (Доля населения, живущего в абсолютной бедности [ВСН] и относительной бедности [ВНС])	X		X	X	X	X	
128	Увеличить уверенность в себе и возможности людей и сообществ (вера в собственные силы)							
117	Сократить экономическую неактивность (Уровень экономической активности, без учета студентов)	X		X		X	X	

I32	Улучшить экономические возможности для социально уязвимых групп (Уровень занятости среди населения в возрасте 13-64 в самом низком квинтиле)							
I33	Сократить неполную занятость (Доля населения работающих неполный день, желающих увеличить свое рабочее время)							
I20	Увеличить размер экономики (Сводный индикатор экономической активности частного сектора Северной Ирландии [NICEI])	X					X	
I14	Улучшить трудовые навыки населения (Доля занятой рабочей силы с квалификацией уровня 1 и выше, 2 и выше, 3 и выше, 4 и выше)							
I16	Увеличить долю трудящегося населения (Сезонно скорректированный уровень занятости [16-64 лет])							
I18	Увеличить долю занятых на хороших работах (Индекс хороших работ) - (в разработке)							
I21	Увеличить конкурентоспособность экономики (Продажи на экспорт)	X	X	X			X	X
I22	Увеличить инновации в экономике (Региональный инновационный рейтинг)							
I34	Снизить неравенства в экономическом благосостоянии регионов за счет роста занятости (Уровень занятости по географическим районам)							
I41	Увеличить долю выпускников, устраивающихся на работу или продолжающих учебу (Доля выпускников из местных учреждений занятых или продолжающих учебу через 6 месяцев после выпуска)							
I24	Улучшить доступ к интернету (Доля помещений с доступом к широкополосному интернету со скоростью передачи данных 30 Мбит/с и выше)	X					X	X
I23	Улучшить транспортную связь для людей, товаров, услуг (Среднее время поездки на основных транспортных коридорах)							
I25	Увеличить использование общественного транспорта и физически активных видов путешествий (Доля поездок совершенных общественным транспортом, велосипедом, пешком)	X	X		X		X	X
I30	Увеличить нашу привлекательность для туризма (Общие расходы приезжих из других стран)	X	X	X			X	X
I40	Улучшить нашу международную репутацию (Индекс национальных брендов)	X	X	X			X	X

Источник: <https://www.northernireland.gov.uk/sites/default/files/consultations/newnigov/Draft%20PfG%20Framework-%20Chart%20of%20Outcomes%20Indicators%20and%20Measures.xlsx>.

Показатели и главные заказчики программы, на которых лежит ответственность за их выполнение

Показатель	Имя и фамилия	Департамент (министерство)	
2. Сократить неравенства в уровне здоровья 3. Увеличить продолжительность здоровой жизни 4. Сократить число предотвратимых смертей 7. Улучшить здоровье беременных	Dr Anne Kilgallen	Департамент здравоохранения	Объединены в группу для разработки плана действий
6. Улучшить душевное здоровье 9. Улучшить поддержку взрослых, требующих ухода	Chris Matthews	Департамент здравоохранения	Объединены в группу для разработки плана действий
5. Улучшить качество здравоохранения 10. Улучшить поддержку тех, кто смотрит за детьми	Charlotte McArdle Eilis McDaniel	Департамент здравоохранения	
11. Улучшить результаты образования 12. Сократить неравенство в образовании 13. Улучшить качество образования	Dr David Hughes	Департамент образования	Объединены в группу для разработки плана действий
19. Снизить бедность 28. Увеличить уверенность в себе и возможности людей и сообществ	Denis McMahon	Департамент коммуникаций	Объединены в группу для разработки плана действий
17. Сократить экономическую неактивность 32. Улучшить экономические возможности для социально уязвимых групп 33. Сократить неполную занятость	Tommy O'Reilly	Департамент коммуникаций	Объединены в группу для разработки плана действий
20. Увеличить размер экономики	Andrew McCormick	Департамент экономики	Комплексный показатель
14. Улучшить трудовые навыки населения 16. Увеличить долю трудящегося населения 18. Увеличить долю занятых на хороших работах 21. Увеличить конкурентоспособность экономики 22. Увеличить инновации в экономике 34. Снизить неравенства в экономическом благосостоянии регионов за счет роста занятости 41. Увеличить долю выпускников, устраивающихся на работу или продолжающих учебу	Derek Baker	Департамент экономики	Объединены в группу для разработки плана действий, связанного с рефокусировкой экономической стратегии
24. Улучшить доступ к интернету	June Ingram	Департамент экономики	
23. Улучшить транспортную связь для людей, товаров, услуг 25. Увеличить использование общественного транспорта и физически активных видов путешествий	John McGrath	Департамент инфраструктуры	Объединены в группу для разработки плана действий
30. Увеличить нашу привлекательность для туризма 40. Улучшить нашу международную репутацию	Будет утверждено	Администрация главы исполнительной власти	Объединены в группу для разработки плана действий

Источник: <https://www.northernireland.gov.uk/sites/default/files/consultations/newnigov/Draft%20PfG%20Framework%20-%20Indicators%20-%20Senior%20Responsible%20Owners1.xlsx>

Приложение Б. Логическая структура как инструмент выбора целевых показателей при планировании программ

Основано на руководстве по планированию проектов/программ Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, <http://www.ifrc.org/Global/Publications/monitoring/PPP-Guidance-Manual-Ru.pdf>. Терминология оригинала изменена в соответствии с терминологией, применяемой в данной аналитической записке.

1. Матрица логической структуры

Логическая матрица представляет собой таблицу из четырех строк и четырех колонок, в которой обобщаются все основные аспекты проекта/программы. Она отображает логическую последовательность причинно-следственных связей на основании цепочки результатов/иерархии задач. Процесс разработки и выбора задач используется как основа для формирования задач, включаемых в логическую матрицу.

Существует целый ряд форматов логических матриц и очень важно обладать четким представлением и пониманием различных терминов. Рисунок 1 ниже приводит пример формата, терминологии и определения, которые рекомендованы данным Руководством для использования в работе Федерации.

Логическая матрица не отображает всех деталей проекта/программы. Дальнейшие детали, такие как проектное предложение, бюджет и рабочий план могут приводиться в других документах, сопровождающих логическую матрицу, но они должны быть очень тесно с ней взаимосвязаны. Матрица логической структуры применяется не только для разработки проекта/программы, но также является основой для реализации, мониторинга и оценки. Это живой документ, с которым следует консультироваться и который следует изменять на протяжении всего цикла вмешательства.

Данный раздел демонстрирует один способ создания логической матрицы в виде структуры. Тем не менее, важно отметить, что задание может быть выполнено различными способами. Создание логической матрицы – это процесс усовершенствования методом проб и ошибок, а не просто набор последовательных шагов.

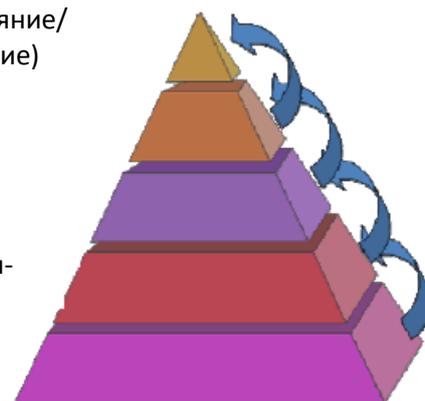
Один из подходов - перечислить сначала все задачи, затем проверить их реалистичность путем рассмотрения допущений на каждом уровне, и лишь затем добавить индикаторы и средства верификации. Данный подход используется и в настоящем руководстве. В рамках другого подхода предполагается сформулировать все задачи вместе с их индикаторами и средствами верификации, прежде чем перейти к рассмотрению допущений.

По мере заполнения новых ячеек матрицы, ранее собранная информация потребует обновления и, при необходимости, пересмотра. Однако применение одного из общих подходов к заполнению матрицы иногда может помочь сориентировать работу команды. Приведенная здесь последовательность шагов является, таким образом, рекомендательной. Она может быть использована, если команда, разрабатывающая вмешательство, сочтет это целесообразным.

Рис.1. Логическая матрица: определение терминов

Задачи	Индикаторы	Средства верификации	Допущения
(Чего мы хотим достичь)	(Как измерить изменение)	(Где / как получить информацию)	(Что еще необходимо принять во внимание)

Цель (влияние/
воздействие)
Конечный
результат
Продукт
Меропри-
ятия
Вклад/
ресурсы



Цепочка результатов/Иерархия задач

Цель	Индикаторы влияния/ произведенного воздействия		
Долгосрочный результат, на достижение которого направлено вмешательство и достижению которого могут способствовать факторы за рамками вашего вмешательства.	Количественные и/или качественные критерии для измерения прогресса в достижении Цели.	Каким образом будет собираться информация о состоянии индикатора (может включать ответственного за сбор и частоту сбора)	Внешние условия вне непосредственного контроля вмешательства, необходимые для того, чтобы Цель могла внести вклад в достижение результатов более высокого уровня.
Конечные результаты	Индикаторы конечных результатов		
Первоочередные результаты, на достижение которых направлено вмешательство, чаще всего в сфере знаний, отношения или деятельности целевой группы.	Количественные и/или качественные критерии для измерения прогресса в достижении итоговых результатов.	См. выше	Внешние факторы вне непосредственного контроля вмешательства, необходимые для того, чтобы достигнутые конечные результаты могли внести свой вклад в достижение Цели вмешательства.
Продукты	Индикаторы продуктов		
Осязаемые продукты, товары и услуги и прочие непосредственные изменения, полученные в результате вмешательства, которые ведут к достижению конечных результатов.	Количественные и/или качественные критерии для измерения прогресса в достижении результатов по созданию продуктов.	См. выше	Внешние факторы вне непосредственного контроля вмешательства, необходимые при условии, что созданные продукты приведут к получению конечных результатов.
Мероприятия	Вклад/ресурсы	Затраты (и источники)	
Набор заданий, которые необходимо выполнить для получения продуктов	Материалы и средства, необходимые для реализации мероприятий.	Общие затраты для каждого из определенных источников/видов деятельности. Источники финансирования также могут быть определены.	Внешние факторы вне непосредственного контроля вмешательства, необходимые для того, чтобы мероприятия могли внести вклад в создание продуктов.

2. Проверка логики задач – причинно-следственные связи

В первой колонке логической матрицы описывается логика «цели – средства» предлагаемого проекта/программы (также известная как «логика вмешательства»). Когда иерархия проекта рассматривается снизу вверх, ее можно сформулировать следующим образом:

- **ЕСЛИ** необходимые **вклады/ресурсы** предоставлены, **ТО мероприятия** могут быть осуществлены;
- **ЕСЛИ мероприятия** осуществлены, **ТО продукты** могут быть созданы;
- **ЕСЛИ продукты** созданы, **ТО конечные результаты** проекта будут достигнуты; и
- **ЕСЛИ конечные результаты** достигнуты, **ТО** это внесет вклад в достижение **Цели**

Перевернув эти утверждения, мы можем сказать, что:

- **ЕСЛИ** мы хотим внести вклад в достижение **Цели**, **ТО** мы должны достичь **конечных результатов**;
- **ЕСЛИ** хотим достичь **конечных результатов**, **ТО** мы должны создать **продукты**;
- **ЕСЛИ** мы хотим создать **продукты**, **ТО** мы должны реализовать некоторые **мероприятия**.
- **ЕСЛИ** мы хотим реализовать **мероприятия**, **ТО** мы должны обеспечить соответствующий вклад/ресурсы.

Задачи	Индикаторы	Средства верификации	Допущения
Если Цель (оказанное влияние)	← TO		Допущения на уровне цели
Если конечный результат	← TO	и	Допущения для конечных результатов
Если продукт	← TO	и	Допущения для продуктов
Если мероприятия		и	Допущения для мероприятий

3. Индикаторы

Задачи	Индикаторы	Средства верификации	Допущения
Цель (оказанное влияние)	Индикаторы цели		
Конечный результат	Индикаторы конечного результата		
Продукты	Индикаторы продуктов		
Мероприятия	Индикаторы процесса (если они необходимы)		

Индикатор – это единица измерения, которая помогает определить прогресс достижения **преднамеренного результата (задачи)**. Индикаторы определяют ту информацию, которая должна быть собрана с целью получения ответа на ключевые вопросы касательно прогресса вмешательства. Данные вопросы относятся к различным критериям оценки (приведенные в скобках после каждого вопроса):

- Какой объем работы был нами проделан? Какой объем ресурсов нам для этого понадобился? (*эффективность*)
- Выполняем ли мы то, что намеревались сделать? (*результативность*)
- Что думают люди, которым мы намереваемся помочь, о нашей работе? (*значимость и уместность*)
- Отвечает ли вмешательство реальным нуждам? (*результативность, значимость и уместность*)
- Достигает ли наша работа намеченной цели? (*воздействие*)
- Окажется ли польза для населения долгосрочной, даже после завершения вмешательства? (*устойчивость*)

Информация, собранная об индикаторах, в дальнейшем используется для оценки прогресса и в процессе принятия решений посредством реализации, мониторинга и оценки вмешательства. Она также помогает извлечь уроки из реализации вмешательства для того, чтобы строить дальнейшую деятельность на успехе и не повторять тех же ошибок.

Индикаторы могут быть количественными (процент фермеров, применяющих новую технологию, количество созданных или восстановленных средств санитарии) или качественными (уровень приверженности фермеров к применению новых технологий, удовлетворенность бенефициаров качеством предоставленных средств санитарии). Лучше всего, по возможности, использовать оба вида индикаторов.

Обычно гораздо легче измерить индикаторы процесса и продуктов, чем индикаторы конечных результатов, такие как изменения в поведении. Высшие уровни иерархии индикаторов требуют более тщательного анализа и синтеза различных видов информации и ее источников. Это влияет на методы сбора данных и анализа во время фазы мониторинга и оценки, которые, в свою очередь, влекут за собой планирование набора персонала, составление бюджета и графика.

3.1. Плановые и базовые значения индикаторов и взаимосвязь между ними

Важно отметить, что индикатор – это только единица измерения. Он не имеет никакой цели или ценности до тех пор, пока информация (например, собранная в фазе первоначальной оценки) не будет проанализирована для определения реалистичной цели. «Базовое значение» - процесс анализа, описывающий ситуацию до начала вмешательства, относительно которой можно оценить прогресс или

сделать сравнение. В идеальном случае - это значения индикаторов до начала вмешательства. «Плановое значение» - значение индикатора, которого вы надеетесь достичь в результате проведения проекта/программы. «Фактическое значение» - уровни, которые достигнуты во время вмешательства.

Например, если базовое значение «20% домашних хозяйств осуществляют деятельность по получению прибыли», то удвоение этого значения до «40% домашних хозяйств ...» может быть оправданным плановым значением, с учетом потенциала реализующей организации. Если базовое значение было больше или меньше 20 %, тогда плановое значение необходимо изменить соответственно.

3.2 Как определить индикаторы

При выборе индикаторов можно следовать трем полезным шагам:

Шаг 1: Уточните задачи

Рассмотрите конкретное намерение, которое несут в себе задачи и убедитесь в том, что вы четко представляете себе конкретные изменения, которых вы стремитесь достичь. Хорошие индикаторы начинаются с формулировки хороших задач, с которыми все согласны.

Шаг 2: Разработайте список возможных индикаторов

Как правило, сразу легко определяется целый ряд возможных индикаторов. Зачастую, при помощи «мозгового штурма» или на основании опыта проведения предыдущих проектов/программ, полезно сначала разработать длинный список индикаторов. Особенно полезно обратиться к международным стандартным индикаторам для аналогичного проекта/программы. На данном этапе необходимо поощрять творческий подход и свободное генерирование идей.

Шаг 3: Оцените возможные индикаторы и выберите лучшие из них.

При формировании и выборе окончательных индикаторов вы должны придерживаться высоких стандартов и использовать практичный подход. Сбор данных – процесс дорогостоящий, поэтому выберите только те индикаторы, которые отражают наиболее важные и основополагающие аспекты ожидаемых результатов.

Проверка соответствия индикаторов критериям SMART (умным) (см. таблицу) является известной концепцией, которая может быть использована для пересмотра предлагаемых индикаторов, чтобы убедиться, что они действительно помогут команде в эффективном мониторинге и оценке прогресса/успеха проекта/программы.

Критерии SMART (умные)

Конкретный: индикатор точно и понятно измеряет конкретный результат измеряемой задачи

Измеримый: четко определенный; все стороны согласны с его интерпретацией и существуют практические способы по его измерению.

Достижимый: Измерение индикатора является возможным и реалистичным в контексте доступных ресурсов и возможностей проекта/программы и имеющихся данных.

Актуальный: предоставляет соответствующую информацию, которая наиболее подходит для измерения преднамеренного результата или прогресса в решении задачи.

Определенный во времени:

индикатор определяет конкретные временные рамки, в пределах которых он должен быть измерен.

Этот подход может использоваться и для определения индикаторов. Например, для итога «Повышена способность сообществ по подготовке, реагированию и смягчению последствий чрезвычайных ситуаций» предметом индикатора будет «Практика принятия мер по подготовке к чрезвычайным ситуациям». Для того, чтобы сделать этот индикатор достоверным и поддающимся верификации, добавляются элементы SMART.

3.3 Ловушки индикаторов

Некоторые наиболее распространенные ловушки, в которые попадают люди при определении индикаторов:

Ловушка	Способ ее избегания
---------	---------------------

<p>Выбор слишком большого числа индикаторов Обширные списки индикаторов, которые никто никогда не измеряет.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Будьте реалистичны! Индикаторы нужны лишь для получения тех данных, которые важны для мониторинга и оценки и реалистичны в смысле сбора данных. • Обычно достаточно 1-3 индикаторов на каждую задачу
<p>«Повторное изобретение велосипеда» (индикаторов) Разработка новых индикаторов в то время, когда уже существуют хорошие индикаторы.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Обратите внимание на международные или стандартные индикаторы в данной профессиональной области. Например, индикаторы, разработанные агентствами ООН (такие, как Цели тысячелетия в области развития) и исследования по демографии и здравоохранению, которые используются и апробируются весьма широко.
<p>Трудоемкие индикаторы Выбор излишне сложных индикаторов, требующих трудоемкого сбора данных и анализа.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Существуют ли вторичные источники данных для индикатора? Может быть более экономически эффективным будет использование индикаторов, данные для которых были или будут собраны министерствами, международными агентствами и т.д.
<p>Неактуальные индикаторы Выбор индикаторов, представляющих собой меры или исходы, или индикаторы, которые непосредственно не измеряют задачу.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Убедитесь, что на следующие вопросы вы можете ответить положительно. • Является ли это утверждение критерием или средством измерения, при помощи которого мы можем продемонстрировать прогресс? • Измеряя этот индикатор, сможем ли мы оценить степень достигнутого прогресса?
<p>Неконкретность индикаторов Индикаторы должны быть конкретными, чтобы их можно было незамедлительно измерить.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Индикаторы должны быть максимально простыми, четкими и конкретными (см. выше SMART -индикаторы). • Например, лучше спросить, у скольких детей соотношение рост/вес выше уровня истощения, чем задать общий вопрос, страдает ли семья от недоедания.
<p>Индикаторы низкого уровня Излишняя сосредоточенность на индикаторах, которые измеряют только деятельность или микро-результаты.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Хотя данные для индикаторов на уровне микро-результатов проще собрать и они полезны для управления проектом/программой, они не отражают воздействия, произведенного проектом. • Важно ввести несколько основных индикаторов на уровне

При определении индикаторов важно тщательно рассмотреть вопрос сбора, анализа и хранения фактической информации. Этот вопрос рассматривается в следующем разделе.

3.4. Средства верификации

Задачи	Индикаторы	Средства верификации	Допущения
Цель (оказываемое влияние)			
Конечные результаты			
Продукты			
Мероприятия			

Средства верификации – порядок сбора информации об индикаторах для мониторинга и оценки прогресса и успеха вмешательства. Например, температура тела как показатель состояния здоровья. Информацию получают с помощью термометра. Средства верификации должны быть определены одновременно с формулировкой индикаторов. Это особенно важно, поскольку позволяет выяснить, может ли индикатор на самом деле быть измерен в течение разумного периода времени, за счет разумных средств и усилий.

Шаг 1: Определение источников информации

Как правило, здесь указывается из каких источников получают информацию для измерения индикаторов, будь то посредством первичных исследований (отчеты или другая информация, собранная в ходе специальных исследований, опросов, наблюдений, обсуждений в фокус-группах и с применением различных инструментов совместного участия, например, описанных в руководстве Федерации по ООУП12) и/или имеющиеся источники вторичных исследований (например, данные властных структур, отчеты о прогрессе, бухгалтерия проекта, официальная статистика, и т.д.).

Иногда на начальном этапе планирования, возможно определить только источники информации, тогда шаг 2 выполняется более подробно при разработке системы мониторинга

Шаг 2: Определение методов сбора данных

В дополнение, средства верификации могут уточнять *как* будет собираться информация. Если этого не сделано на данном этапе, то сделать это можно на этапе разработки системы мониторинга.

Определение методов сбора данных включает в себя:

- Использование источников вторичных исследований (как указано выше);
- Определение основных методов первичного исследования (как указано выше);
- Для получения более подробной информации, можно также указывать следующие данные, хотя наиболее часто они указываются при разработке плана мониторинга и оценки: Кто будет участвовать в сборе данных? (например, нанятые по контракту группы, районный отдел здравоохранения, управляющая группа проекта/программы);
- Когда/как регулярно будет предоставляться информация? (например, ежемесячно, ежеквартально, ежегодно и т.д.);
- Как будут анализироваться данные?

Необходимо внимательно рассмотреть вопрос о том, возможен ли сбор данных, учитывая возможности, существующие в местах проведения проекта. Если требуемая информация не может быть собрана посредством имеющихся возможностей, этот вопрос необходимо тщательно обсудить. Может ли необходимая информация быть собрана через существующие системы или путем улучшения существующих систем? Если сбор важной информации еще не начался, то следует включить в общий бюджет плана вмешательства дополнительные временные и денежные затраты.

Если средства верификации указывают на то, что процесс сбора информации для измерения определенного индикатора будет очень затратным или трудоемким, следует задуматься о замене этого индикатора другим, который будет легче измерить, так называемый косвенный (прокси) индикатор. Например, будет очень сложно измерить реальный рост дохода сообщества, так как не возможно получить доступ к банковским счетам конкретных людей. Тем не менее, изменения в имуществе населения сообщества (количество новых автомобилей или улучшение жилищных условий) будет измерить легче путем проведения опросов в фокус-группах или даже посредством наблюдения, которое может служить хорошим косвенным измерением уровня дохода в данном сообществе.