

Российский политико-управленческий цикл:

дефициты подходов к оцениванию

Об авторе

Цыганков Даниил Борисович

кандидат социологических наук

1-й зам. декана Факультета государственного и муниципального управления

Государственного университета Высшая школа экономики

e-mail dtsygankov@hse.ru

phone +7 495 621-6418

www <http://gmu.hse.ru>

Аннотация

Обсуждаемый и реализуемый на сегодняшний день набор инструментов реформ в РФ, к сожалению, неполон: в него не был включен такой неотъемлемый институт, как оценивание политик и программ. Даже заимствование 3-уровневой схемы реструктурирования федеральной исполнительной власти (министерства, службы и надзоры, агентства), возможно, было не совсем осозанным. Обычно устанавливается непосредственная связь между автономными и ответственными государственными ведомствами / фазами политико-управленческого цикла, с одной стороны, и большей эффективностью управления – с другой.

Внедрение системы оценивания политик является весьма сложным и не одномоментным процессом, не в последнюю очередь в силу затрагивания политически чувствительных точек участников системы. Тем не менее, ряд начальных шагов известен и может быть сформулирован уже сейчас. Целью является постепенно создание полноценной системы оценивания – в качестве меры упреждения. Иначе ее придется вводить в пожарном порядке уже через 2-3 года как реакцию на неминуемые мини- и полномасштабные кризисы – например, при изменении экономической/ политической конъюнктуры и т.д.

Ключевые слова

Политико-управленческий цикл, агенсификация, оценивание секторальных и отраслевых политик, целевые программы, национальные проекты.

Редакция

Финальная редакция от 14 августа 2006 года.

Введение

Указ Президента РФ N314 от 9 марта 2004 года «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», более поздние указы по ведомствам силового блока, «Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах» и ряд других документов обозначили в 2004 году поворот от экспертно-теоретической к практической фазе административной реформы в части изменения структуры органов государственной власти, перехода к бюджетированию, ориентированному на результат, и к программно-целевым методам планирования национальных приоритетов / национальных проектов.

Как известно, реализуемая реформа возникла не из вакуума, а повторяет как концептуально, так и по большей части технически, административные реформы, начатые – и к концу 90-х годов – уже в основном проведенные на Западе. К настоящему времени там накоплен значительный практический опыт реализации реформ такого рода – как положительный, так и отрицательный. На фоне этого опыта рассмотрим более пристально рассмотреть те политико-управленческие проекты, по лекалам которых внедряются упомянутые реформы в России. Концептуальным основанием реформ является так называемая «новая модель управления» (new public management). Бюджетирование, ориентированное на результат, программно-целевое управление, агенсификация (введение агентств), приватизация и аутсорсинг государственных функций, частно-государственное партнерство – все эти термины, проникшие в последние 2-3 года в отечественную дискуссию, были заимствованы именно из политико-экономических моделей данной концепции.

Однако, более пристальный анализ концепций «новой модели управления» показывает, что реализовавшийся изначально набор инструментов реформ был неполон: в него не был включен такой неотъемлемый институт, как оценивание политик и программ (policy/program evaluation). При этом на Западе внедрение института оценивания политик и программ происходило вслед за реализацией реформ государственного управления, а к сегодняшнему моменту значение данного института для успеха реформ является общепризнанным. К примеру, в сборнике статей по вопросам административной реформы и оценивания, на опыте двенадцати стран Европы, Азии и Латинской Америки доказательно показана связь

проведения административно-государственных реформ и внедрения оценивания политик – начиная с 60-х гг. прошлого века; авторы даже характеризуют эту связь метафорой «сиамские близнецы» (Wollmann, 2003).

Оценивание как стадия policy cycle

Обращаясь к отечественной практике, мы видим на примере монетизации социальных льгот, как рискованно и квази-профессионально интервенировало российское правительство в эту сложнейшую область, не предприняв никаких шагов по прогнозному оцениванию (Цыганков, 2005а).

Даже заимствование 3-уровневой схемы реструктурирования федеральной исполнительной власти (министерства, службы и надзоры, агентства), кажется, было не совсем осознанным. Обычно устанавливается непосредственная связь между автономными и ответственными государственными ведомствами / фазами политико-управленческого цикла, с одной стороны, и большей эффективностью управления – с другой. По идее министерства отвечают за этап формулирования политики, агентства и службы ее реализуют, а надзоры – контролируют и оценивают (Bouckert, 2004). Поскольку российские эксперты, консультировавшие органы исполнительной власти, не ставили в центр концепцию политико-управленческого цикла, не удивительно, что не было предусмотрено придать какому-либо ведомству функцию оценивания либо создать соответствующие подразделения в ключевых министерствах.

Итак, под оцениванием политик и программ в западной традиции понимается аналитическая процедура, направленная на диагностику и осмысление достижения целей и воздействия государственной политики (политико-административных мероприятий). Оценочное исследование может рассматриваться как вариант прикладного междисциплинарного исследования, возникшего на стыке политической науки, экономики, социологии и права. Здесь же необходимо упомянуть о так называемом «политико-управленческом цикле» (policy cycle): восприятие проблемы (problem perception), формирование повестки (agenda setting), формулирование политики (policy formulation), принятие решения (decision making), реализация политики (implementation), оценивание ее результатов (evaluation), на основании которых политика (программа) завершается либо переформулируется (termination/re-formulation). Именно господство этой модели в экспертном сообществе 70-80-е гг. послужило основанием для реформирования уровней власти по трем уровням – министерства формулируют политику, агентства и службы реализуют ее, а надзоры – контролируют и оценивают.

Оценивание может производиться из двух перспектив: как внутреннее и как внешнее. Внутреннее оценивание осуществляется органом государственной власти, реализующим программу, либо его специальным подразделением, либо самим подразделением, реализующим программу. Внутреннее оценивание в органах государственной власти известно также как внутренний аудит реализации программ (действий) органа государственной власти. Субъектами оценивания выступают также Парламент, Счетная палата и т.д. Внутреннее оценивание задействуется, как правило, там, где необходима постоянная информация о меняющейся ситуации либо там, где издержки на процедуру внешнего оценивания выше, чем неточности в силу политической ангажированности органа оценивания. К примеру, типичным случаем внутреннего оценивания является текущий мониторинг реализации ведомственных целевых программ. Внешнее оценивание осуществляется независимыми (по крайней мере формально) экспертами (ученые в университетских центрах, нанятые по контракту внешние консультанты). Внешнее оценивание предполагает больший объем работ, а также большую объективность результатов. Внешнее оценивание зачастую является частью процедуры внешнего консультирования заказчика (например, по вопросам развития какой-либо стратегии либо корректировки политики).

Внешнее оценивание дает заказчику картину происходящего из внешней перспективы, которую с поправкой на квалификацию оценщиков и аналитиков можно считать гораздо более объективной, чем информация от всегда политически-вовлеченных внутренних структур. В силу этого, внешнее оценивание (аудит) рекомендуется применять в случае, скажем, прихода к власти в регионе новой команды, нуждающейся в немедленной оценке ситуации и управляемости, или в случае шаткого политического положения действующей власти – при необходимости восстановления эффективности политики и управляемости, сокращения расходов бюджета при сохранении объемов оказываемых услуг и т.д.

Полный цикл оценивания включает в себя три этапа: прогнозное, предварительное оценивание (pre-assessment), сопровождающее оценивание (on-going evaluation) и итоговое оценивание (ex-post evaluation). Прогнозное оценивание направлено на оценку ситуации, оценку планируемых результатов, выбор наиболее эффективных мероприятий, прогнозирование затрат. Оно является объективной основой

разработки стратегий любого вида. Задачей сопровождающего оценивания является мониторинг реализации политики, как правило, на основе измеримых индикаторов и контроля (своевременного выявления) отклонений от прогнозных параметров. Правильно поставленное сопровождающее оценивание является неотъемлемым инструментом восстановления управляемости либо получения реальных рычагов управления в свои руки. Итоговое оценивание применяется с целью выявления фактических результатов, анализа проблем и выработки предложений по их устранению в будущем.

На Западе (в особенности, в англосаксонских странах) внутреннее оценивание давно уже является привычной составной частью процессов функционирования органов государственной власти. Так, сопровождающее внутренне оценивание осуществляется при разработке и осуществлении ведомственных целевых программ, государственных закупок этапным способом – на каждом этапе (pre review в Англии, ex-post анализ издержек/выгод по окончании каждого этапа крупных закупок в США). Прогнозное внутреннее оценивание встроено в форме обязательного проведения анализа издержек/выгод для предлагаемых к финансированию государственных программ, при этом анализ производится на основе различных методик, в том числе расширительно: от чисто финансового анализа до анализа политических и управленческих последствий и социально-политических результатов (на основе перевода значимости тех или иных результатов в балльную систему экспертным методом). Итоговый анализ встроен, к примеру, в форме Post implementation review («анализ-после-реализации») для крупных ИТ-проектов в США, в ходе которого ведомства обязаны проанализировать фактическое соотношение издержек/выгод, выявить основные проблемы, основные лучшие практики и предложить управленческие подходы к решению выявленных проблем. При этом т.н. «лучшие практики» (best practices) распространяются далее с целью внедрения.

Полный цикл оценивания включает в себя гораздо больше вопросов, чем конкурирующие методики (анализ издержек/выгод). Основное отличие состоит в том, что процесс оценивания политик является комплексным и включает в себя перекрестный – финансовый, политический, электоральный, юридический,

управленческий – анализы прогнозных и фактических результатов, что позволяет разрабатывать и сопровождать реально реализуемые политики (Цыганков, 2005b).

Если попробовать упорядочить «интенсивность» внедрения оценивания в государстве и обществе, то можно было бы предложить следующую схему (Рис. 1).

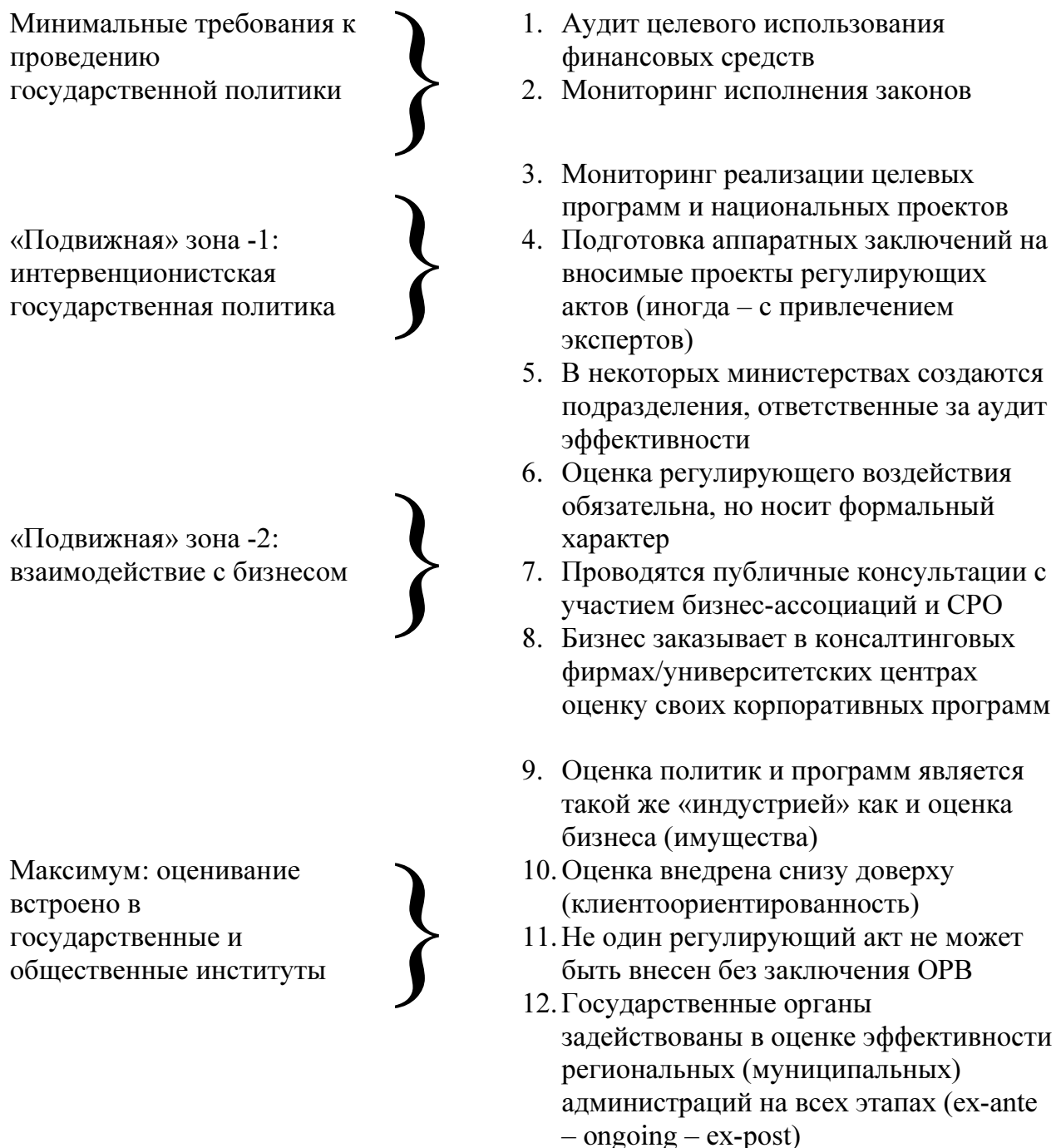


Рис. 1: Интенсивность внедрения оценивания программ и политик

Исторически первую волну популярности оценивание политик пережило в 60-е годы сначала в США, затем в ряде европейских стран, по мере того как эти страны входили в этап интервенционной политики реформ и построения "государства

всеобщего благосостояния": в господствовавшем планово-рациональном подходе к политике оцениванию отводилась роль инструмента сбора информации и поискового прогнозирования. На первом этапе развития оценочные исследования концентрировалось главным образом на росте прямой эффективности (output) государственной политики. В 70-е гг., по мере осознания факта, что даже экономически обчисленные программы требуют политического «упаковывания», фокус внимания постепенно смещался на реализацию политик (implementation) и сопровождающее оценивание (on-going evaluation). С 1980-х годов на Западе на волне неолиберальной критики модели экономики благосостояния, в центр внимания попали вопросы сокращения государственных расходов (input). Как отражение конъюнктуры поля политики в настоящее время отчетливо наблюдаются как основные объекты исследований – политика занятости, политика в области научных исследований и высшего образования, структурная и инновационная политика. Оценочные исследования быстро превратились в целую индустрию, и в конце 80-х – начале 90-х годов в контексте массированного внедрения в англо-саксонских и скандинавских странах new public management последовала третья волна оценивания политик и программ, целью которой была непосредственная оценка эффективности реформ и их результатов (Беляев, 2005).

К сожалению, можно констатировать, что сегодня в России недооценка института оценивания политик и программ абсурдным образом имитирует путь реформ на Западе: там первые государственные программы реализовывались «как есть», и только когда обнаруживались трудности с implementation, в качестве реакции происходила институционализация системы оценивания. В России присутствуют разрозненные фрагменты оценивания политик и программ, но не целостная система. Так, в Минэкономразвития совместно с экспертными организациями организуют «стихийные» мониторинги реализации программ социально-экономического развития, ЦЭФИР проводит мониторинг эффективности политики «снятия» административных барьеров, ведомства осуществляют мониторинги собственных отраслей и секторов в пределах своих функций. Роснаука предполагает постепенно внедрить процедуры периодической оценки деятельности научных организаций. РАО ЕЭС постепенно переходит к системе новых

технических стандартов, для чего оказалось востребовано финансово-экономическое оценивание.

Однако такого рода мониторинги и раунды оценки как правило не включены в алгоритм политико-управленческого цикла, зачастую не основаны на индикаторах (хотя муниципальные «барометры» или индикаторы для оценки деятельности вновь назначенных губернаторов становятся все популярнее). И даже проведение таких мониторингов, как правило, осуществляется по остаточному принципу, а ответственность за недостаточные результаты и своевременную коррекцию программ и политик никто не несет.

Краткие выводы и предложения

В 2005-2007 гг. в России согласно упомянутой выше концепции запланировано внедрение программно-целевых методов планирования и бюджетирования, ориентированного на результат. Представляется, что введение БОР является шагом в правильном направлении и позволит серьезно улучшить ситуацию с внутренним оцениванием. Однако, с точки зрения внедрения полного цикла оценивания имеющаяся концепция внедрения БОР недостаточна: так, концепцией охвачено только внутреннее оценивание, причем с явным упором на финансовую составляющую (цели государства не являются исключительно финансовыми); пока не разработаны адекватные методы оценивания, пусть даже в форме анализа издержек/выгод. Предложенные на сегодня индикаторы «экономико-управленческого цикла» меряют, скорее, непосредственные результаты и эффекты (outputs), нежели дальнейшие, внешние, побочные и часто неожиданные влияния (outcomes). Далее, представляется, что существует серьезная проблема как с квалификацией, так и с количеством исполнителей, еще более поредевших в ходе реформы на фоне увеличения нагрузки. Последнее является особенно тревожным: в США в 70-х годах одна из попыток внедрения программно-целевых методов управления (PPBS) провалилась именно по причине несоответствия резко возросшей нагрузки и требования квалификации и возможностей аппарата.

Несмотря на названные проблемы, представляется, однако, что именно сейчас внедрение методик и подходов оценивания политик является особенно актуальным:

- Политически сформулированы национальные приоритеты, носящие программный характер – удвоение ВВП, реформа армии, борьба с бедностью, создание рынка доступного жилья, реформа здравоохранения, поддержка села. Из западного опыта известно, что реализация государством такого рода масштабных проектов как минимум затруднительна без отлаженной системы мониторинга, оценивания и коррекции;
- Практически происходит внедрение программно-целевых методов управления, методическую поддержку которых следует дополнить наработанным аппаратом методом оценивания политики и программ.

Внедрение системы оценивания политик является весьма сложным и не одномоментным процессом, не в последнюю очередь в силу затрагивания политически чувствительных точек участников системы. Дефициты политико-управленческого цикла, из которого «выпала» стадия оценивания, вполне устраивает многих политических и экономических акторов, не желающих допустить реального аудита эффективности своей деятельности.

Тем не менее, ряд начальных шагов известен и может быть сформулирован уже сейчас. Целью является постепенно создание полноценной системы оценивания – в качестве меры упреждения. Иначе ее придется вводить в пожарном порядке уже через 3-4 года как реакцию на неминуемые мини- и полномасштабные кризисы – например, при изменении экономической/ политической конъюнктуры и т.д.

При этом для запуска полной системы внутреннего оценивания необходимо запустить сам процесс оценивания и встроить его результаты в политико-управленческий цикл. Необходимо провести работы по анализу и изменению нормативной правовой базы деятельности органов государственной власти, разработать нормативную правовую базу деятельности структурных подразделений по оцениванию, разработать методики оценивания и развернуть систему обучения сотрудников, определить необходимые ресурсы, определить и зафиксировать этапы, на которых должно происходить оценивание.

Для институционализации внешнего оценивания необходимо изменение нормативной правовой базы в части требований по обязательной внешней экспертной оценке эффективности политик и действий органов государственной власти в области осуществления крупных закупок, разработки и реализации ведомственных целевых программ и т.д. и обучение среднего руководящего состава применению инструментов оценивания политик.

Литература

1. Беляев А.Н., Кузнецова Е.С., Смирнова М.В. и Д.Б. Цыганков, 2005, Измерение эффективности и оценивание в государственном управлении: международный опыт: Препринт WP8/2005/01/ – М.: ГУ-ВШЭ.
2. Цыганков Д.Б., 2005а, Необходимо создать механизм предварительной общественной оценки реформ // Кремль.Орг, 26.01.05. <http://kreml.org/opinions/77250505>
3. Цыганков Д.Б., М.В. Смирнова, 2005b, Новое поколение методов в оценивании: международная и отечественная дискуссия: выступление на общегородском коллоквиуме "Оценивание программ и политик: методология и применение" в ГУ-ВШЭ 20.10.2005 // <http://iopp.ru/pub/present201005.zip>
4. Bouckert, Geert, 2004, Die Dynamik von Verwaltungsreformen / Status-Report Verwaltungsreform, Berlin: Edition Sigma.
5. Wollmann, Hellmut (ed.), 2003, Evaluation in public-sector reform, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.