

Москва, 2020, № 1 (1)



Применение теории изменений для стратегического аудита и стратегического планирования в России

Экспертная записка



Счетная палата
Российской Федерации



центр
перспективных
управленческих
решений

**Применение теории изменений для стратегического аудита
и стратегического планирования в России / А.И. Ким, В.К. Копыток, Ю.А.
Филиппова, М.В. Цыганков; Счетная палата Российской Федерации, Центр
перспективных управленческих решений, – М., 2020 – 28 с.**

ISBN 978-5-6044979-2-0



9 785604 497920

Содержание

Введение	4
1. Теория изменений: краткая характеристика подхода	5
1.1. Что такое теория изменений?	5
1.2. Основные компоненты теории изменений	7
1.3. Отличие теории изменений от других подходов	9
2. Алгоритм применения теории изменений	10
2.1. Формирование «дерева проблем»	11
2.2. Формирование списка стейкхолдеров	14
2.3. Описание трансформационного механизма	15
2.4. Формирование карты результатов, включая классификацию допущений и рисков	17
2.5. Формирование перечня дополнительных показателей	20
3. Преимущества применения теории изменений для системы государственного управления в России	22
3.1. Преодоление управленческого разрыва	22
3.2. Повышение адаптивности государственной политики	23
3.3. Оценка результативности инструмента при отсутствии необходимых статистических данных	24
Приложение 1	25
Приложение 2	26

Введение

Ключевым элементом текущего контура стратегического планирования в России выступает Указ Президента от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204), а также перечень национальных проектов (программ), разработанных в соответствии с национальными целями. Предыдущими стратегическими документами такого уровня были приняты в 2012 году Майские указы Президента (№№ 594, 596, 597, 598, 599, 600, 601, 602, 603, 604, 605, 606), которые закрепляли цели развития страны до 2018 года.

Аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации является одной из задач Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата) в соответствии со статьей 5 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации». Поэтому Счетная палата в приоритетном режиме осуществляла аудит национальных проектов в 2005–2008 годах, реализации Майских указов 2012 года, приоритетных проектов 2016–2018 годов, а теперь ведет мониторинг достижения наццелей и реализации нацпроектов Указа № 204.

Как в рамках аудита реализуемости и результативности стратегических целей, так и осуществляя контроль за эффективным использованием средств федерального бюджета в целом, Счетная палата традиционно обращала внимание на один из частых недостатков системы государственного управления, а именно на управленческий разрыв между поставленными целями и итоговыми эффектами в результате их имплементации. При формальном достижении показателей не всегда достигался изначально запланированный социально-экономический эффект. Более того, инструменты реализации стратегических целей (в частности, госпрограммы, федеральные проекты, планы деятельности ФОИВ и т. д.) часто не в полной мере содержали четкий перечень последовательных действий и мер, связывающих между собой стратегическую цель и конечный эффект от ее достижения для различных групп благополучателей.

Для преодоления подобных управленческих разрывов в мировой практике применяют [теорию изменений](#) как подход к проектированию мер политики и оценке достижения стратегических целей. Цель этой записки – продемонстрировать потенциал применения теории изменений для российской системы стратегического планирования и стратегического аудита.

1. Теория изменений: краткая характеристика подхода

1.1. Что такое теория изменений?

Теория изменений – это подход к разработке и оценке документов стратегического планирования, мер государственной политики или отдельных проектов и программ, направленный на получение и визуализацию наиболее полного и последовательного перечня действий, необходимых для достижения конечного результата (эффекта). Теорию изменений применяют для фокусировки внешнего агента (правительство в целом, министерство, госкомпания и т. д.) на получении конечного результата для ключевых благополучателей (НКО, бизнес, отдельные социальные группы) по итогам реализации государственной политики (стратегии, меры, программы или проекта). При этом под «теорией» подразумеваются не конкретные научные теории, а вся совокупность предположений о работе трансформационного механизма государственной меры (программы, проекта).

Теория изменения базируется на идеях профессора Гарвардского университета Кэрл Вайс¹. Ее подход состоял в том, что каждый инструмент государственной политики должен быть сфокусирован на достижении конкретного социально-экономического изменения. Без обоснованного предположения о том, как желаемые изменения будут достигаться, эффективное использование инструмента маловероятно.

Теория изменений применяется международными организациями (Всемирный банк, ОЭСР, Программа развития ООН), надгосударственными институтами (Европейская комиссия), университетами (Лондонская школа экономики и политических наук, Йельский университет и т. д.), а также широким кругом зарубежных государственных и некоммерческих организаций. В России подход теории изменений развивает в том числе Ассоциация специалистов по оценке программ и политик (АСОПП).

Цели применения теории изменений:

- проектирование и разработка инструментов достижения стратегических целей (государственных политик, мер и комплексов мер, программ, проектов и т. д.);
- мониторинг и оценка уже реализуемых инструментов достижения стратегических целей, в том числе с последующей корректировкой данных инструментов;
- представление и согласование с бенефициарами (население, бизнес, НКО, СМИ, гражданское общество) общего замысла и траектории достижения целей реализуемой государственной политики.

1. Weiss C.H. et al. Nothing as practical as good theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families //New approaches to evaluating community initiatives: Concepts, methods, and contexts. – 1995. – Т. 1. – С. 65-92.; Weiss C. H. Theory-based evaluation: Past, present, and future //New directions for evaluation. – 1997. – Т. 1997. – №. 76. – С. 41-55.

Таким образом, теория изменений позволяет:

- описать причинно-следственные механизмы, необходимые для решения социально-экономической проблемы, а также допущения и риски, влияющие на качество работы данного механизма;
- связать непосредственные действия государственных органов при реализации государственной политики с запланированным конечным результатом, ощутимым для ключевых благополучателей;
- вовлечь заинтересованные стороны в процесс прояснения механизмов, факторов влияния, рисков и особенностей контекста реализации государственной политики.

Основания применения теории изменений:

- Возможность оценить степень результативности государственного воздействия с помощью статистических методов отсутствует; интерес к оценке или проектированию инструмента государственного воздействия лежит в области реконструкции механизма реализации запланированных или осуществленных изменений.
- Анализируемое государственное воздействие:
 - невозможно изолировать от других мер или политик государства;
 - находится в разработке или пилотируется на ограниченном количестве кейсов, территорий;
 - ориентировано на результат средне- или долгосрочного периода;
 - имеет потенциальный или явный механизм воздействия, включающий сложные причинно-следственные цепочки, или не имеет явного прямого эффекта;
 - во многом определяется контекстом реализации.
- Оценка должна также включать:
 - исследование взаимодействия между различными типами результатов анализируемого государственного воздействия;
 - работу со стейкхолдерами;
 - поиск обобщающих выводов для масштабирования эффекта (перехода от пилотирования меры к широкому внедрению).

Гайд, который определяет основания выбора наиболее подходящего метода оценки (в том числе выбора в пользу теории изменений), можно найти в приложении 1.

Требования к применению теории изменений:

- научная обоснованность реконструированной логики карты результатов в противовес обоснованности через мнения отдельных экспертов;

- опора на эксплицитные причинно-следственные связи при составлении карты результатов;
- достаточный уровень детализации трансформационного механизма, карты результатов, допущений и рисков;
- достаточный уровень вовлечения стейкхолдеров и благополучателей в процесс оценки условий запуска трансформационного механизма, допущений и рисков.

1.2. Основные компоненты теории изменений

Дерево проблем – анализ ситуаций и причин возникновения ключевых проблем, на решение которых направлен анализируемый (проектируемый) инструмент государственной политики.

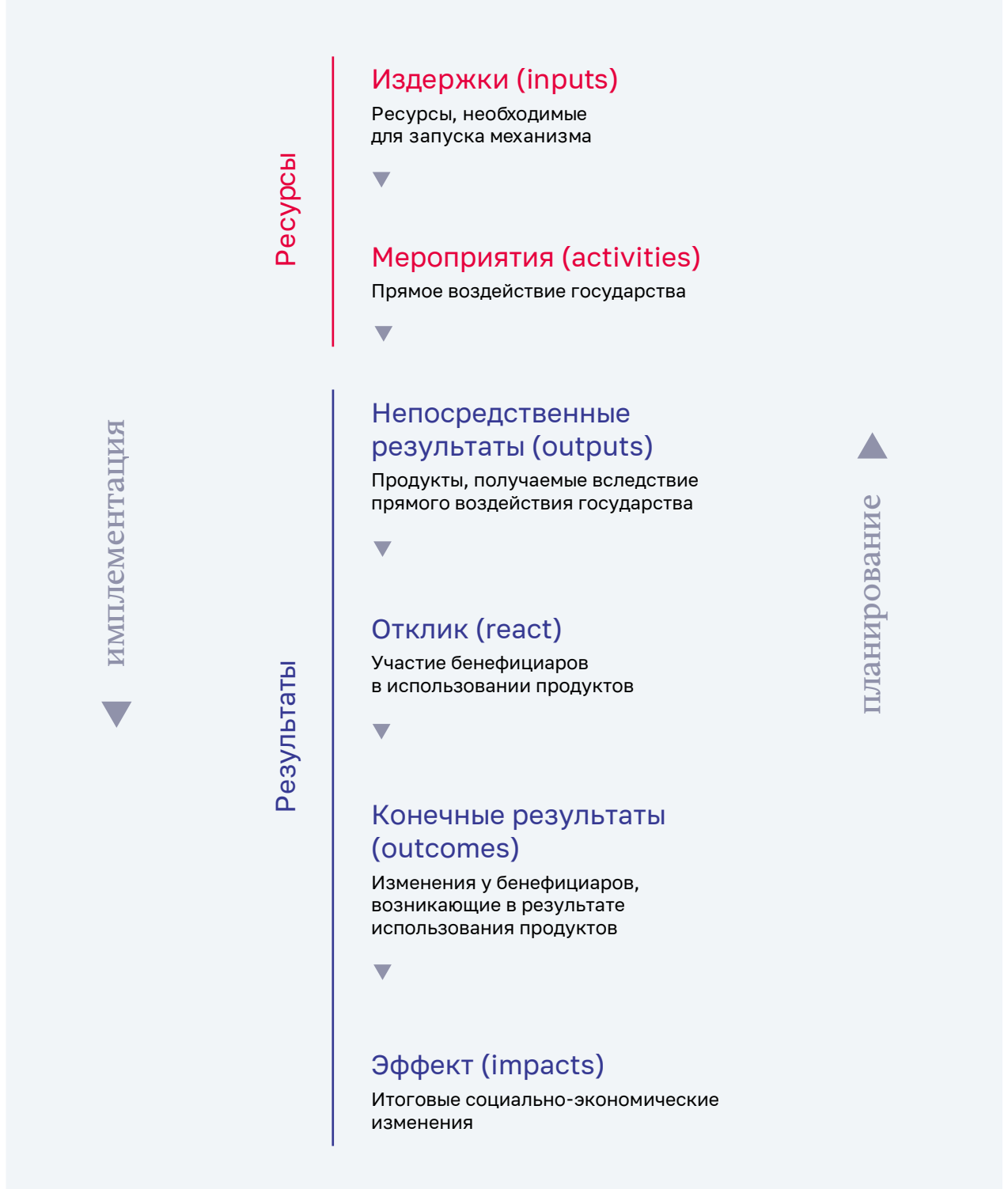
Перечень стейкхолдеров – описание социальных групп, которые либо вовлечены в реализацию государственной политики (сотрудники органов власти, представители социальных служб, работники финансируемой НКО или участвующего в реализации проекта бизнеса и т. д.), либо являются получателями благ, создаваемых в результате реализации этой политики.

Трансформационный механизм – причинно-следственная связь, обосновывающая способ решения проблемы для определенных благополучателей, запускаемый через реализацию анализируемого инструмента государственной политики.

Карта результатов (изменений) – это описание последовательной цепочки ожидаемых результатов применения инструмента государственной политики, которая связывает:

- **ресурсы**, а именно:
 - **мероприятия (activities)** – элементы непосредственного государственного воздействия (выделение средств, принятие НПА, набор кадров и т. д.), запускающие действие механизма;
 - **издержки (inputs)**, необходимые для активизации механизма;
- **и результаты**, а именно:
 - **непосредственные результаты (outputs)** – конкретные продукты, формируемые вследствие прямого государственного воздействия и возможные для использования целевыми аудиториями (благополучателями);
 - **отклик (react)** – реакция благополучателей по использованию непосредственных результатов (в том числе в виде изменения поведения);
 - **конечные результаты (outcomes)** – совокупность значимых изменений, возникающих у благополучателей после использования непосредственных результатов;
 - **итоговые эффекты (impacts)** – желаемые средне- и долгосрочные социально-экономические изменения.

Связь между элементами карты результатов (изменений)



Допущения – события и условия, выполнение которых необходимо для существования причинно-следственной связи между реализацией мер госполитики и всеми видами ожидаемых результатов.

Риски – противоположность допущений. При реализации рисков причинно-следственная связь нарушается.

Перечень показателей – индикаторы, позволяющие качественно или количественно оценить достижение результатов, включенных в карту результатов. Важно, что в рамках этого подхода они чаще сформулированы не как ключевые показатели эффективности (КПЭ), а как характеристики с потенциальными источниками данных.

1.3. Отличие теории изменений от других подходов

Получить подробное описание и визуализацию механизма воздействия государственной политики можно и с помощью других инструментов. Например, близкий результат может дать построение логической модели, а также анализ бизнес-процессов. Тем не менее теория изменения обладает рядом преимуществ по сравнению с данными инструментами.

В отличие от логической модели (logic model), теория изменений:

- фокусируется на определении причинно-следственных связей между элементами в построенной цепочке изменений, в то время как логическая модель ограничивается реконструкцией связки «ресурсы – действия – результаты»;
- начинает разрабатываться «сверху», т. е. с определения стратегической цели (проблемы, которую необходимо решить), и затем реконструирует потенциальный или уже реализуемый путь достижения цели, в то время как логическая модель начинается с определения имеющихся ресурсов и возможных действий, которые предполагается уложить в логику достижения стратегической цели.

В отличие от анализа бизнес-процессов (business process analysis), теория изменений:

- реконструирует цепочку изменений, прежде всего, на основе моделирования поведения агентов (исполнителей, благополучателей), в то время как анализ бизнес-процессов при реконструкции фокусируется на официальных регламентах и формальных практиках;
- включает в себя формулирование допущений (рисков), необходимых для осуществления заложенных в цепочку изменений переходов;

- возможна к применению для проектирования или оценки объектов масштаба государственной политики, в то время как анализ бизнес-процессов больше применим к уровню реализации проекта, комплекса мероприятий или мероприятия.

В то же время для оценки эффективности реализуемых программ и политик теория изменений не может заменить применение экспериментальных и квазиэкспериментальных методов. Однако в условиях дефицита надежных данных для статистических оценок теория изменений с достаточной надежностью определяет наличие причинно-следственных связей между действиями государственных органов и наблюдаемыми итоговыми результатами (эффектами), значимыми для благополучателей. Кроме того, процесс разработки теории изменений включает в себя привлечение инициаторов проекта или программы, непосредственных исполнителей, бенефициаров, профильных представителей академического сообщества. Это обеспечивает прирост знаний о том, как функционирует механизм предполагаемого изменения, а также позволяет правильно выстроить сбор данных, необходимых для оценки, и дополняет результаты экспериментального и квазиэкспериментального методов.

2. Алгоритм применения теории изменений

Алгоритм применения теории изменений построен на последовательном создании перечисленных выше компонентов подхода – от дерева проблем к карте результатов и перечню дополнительных показателей, характеризующих достижение результатов на отдельных этапах. Алгоритм применения универсален как для целей проектирования государственной политики, так и для ее оценки.

При создании теории изменений выделяют два этапа: подготовительный (включает в себя два элемента) и основной (включает в себя три элемента). Этапы выполняются строго последовательно, при этом элементы подготовительного этапа могут быть использованы для анализа сразу нескольких инструментов государственной политики, а элементы основного этапа – уникальны для каждого инструмента в отдельности (рисунок 2).

Ниже приведен алгоритм использования теории изменений для оценки госполитики на примере оценки меры государственной политики, направленной на снижение в два раза уровня бедности и устойчивый рост реальных доходов граждан (две из девяти целей Указа № 204)², а именно меры «Государственная социальная помощь на основе социального контракта (в направлении оказания помощи по поиску работы)», установленной статьей 8.1 Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

2. Оценка достижения указанных национальных целей проведена в рамках экспертно-аналитического мероприятия Счетной палаты «Анализ достижения национальных целей «Обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции» и «Снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации».



2.1. Формирование «дерева проблем»

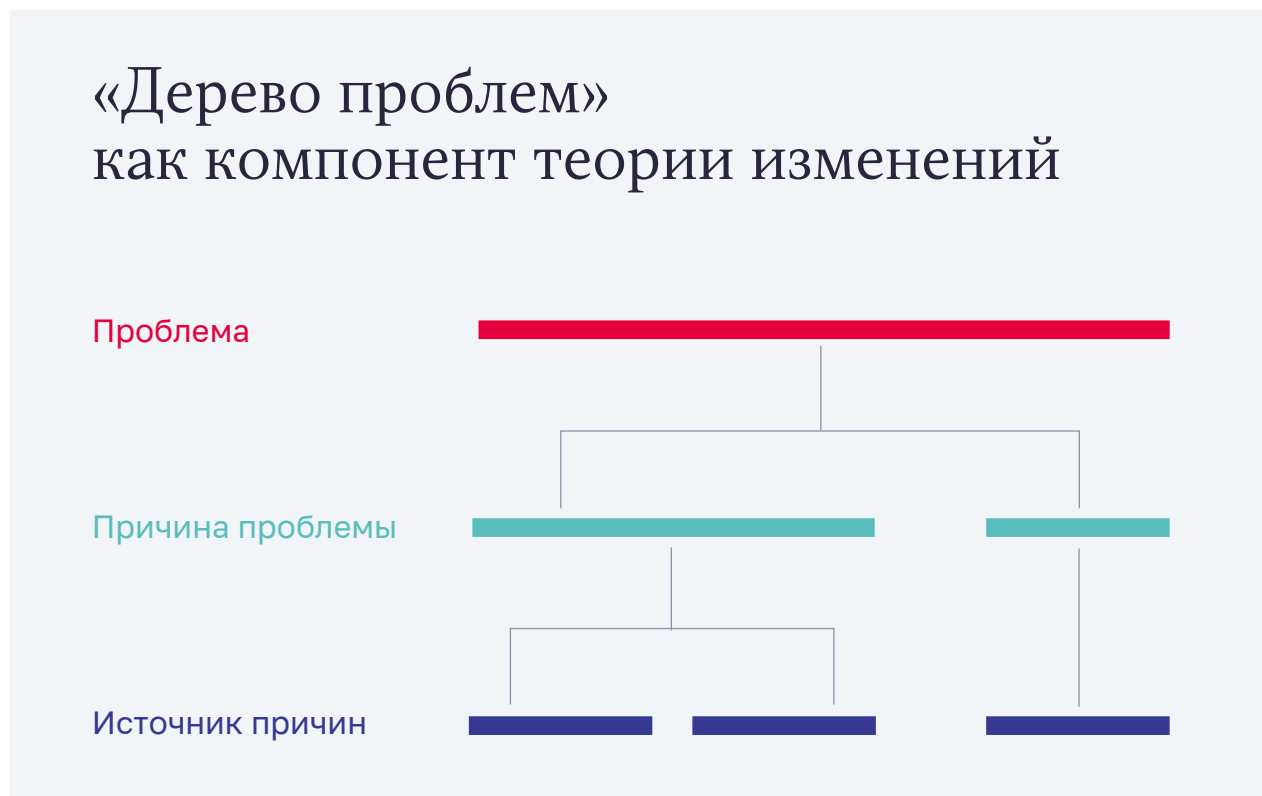
Первый элемент при разработке теории изменений – это четкая формулировка проблемы, на решение которой нацелена государственная политика. Для этого необходимо:

- структурировать на основе доступной информации выявленные проблемы;
- проанализировать компоненты (причины и возникновение причин);
- сформировать детализированный перечень компонентов конкретной проблемы;

- выявить компонент проблемы, решаемый с помощью прямого влияния оцениваемой меры государственной политики.

Графически проведенный анализ оформляется в виде «дерева проблем».

Рисунок 3



Ключевая задача этапа – сфокусировать усилия/ресурсы анализируемого инструмента именно на том компоненте проблемы, на который инструмент способен воздействовать напрямую.

В качестве источников информации для решения этой задачи рекомендуется использовать:

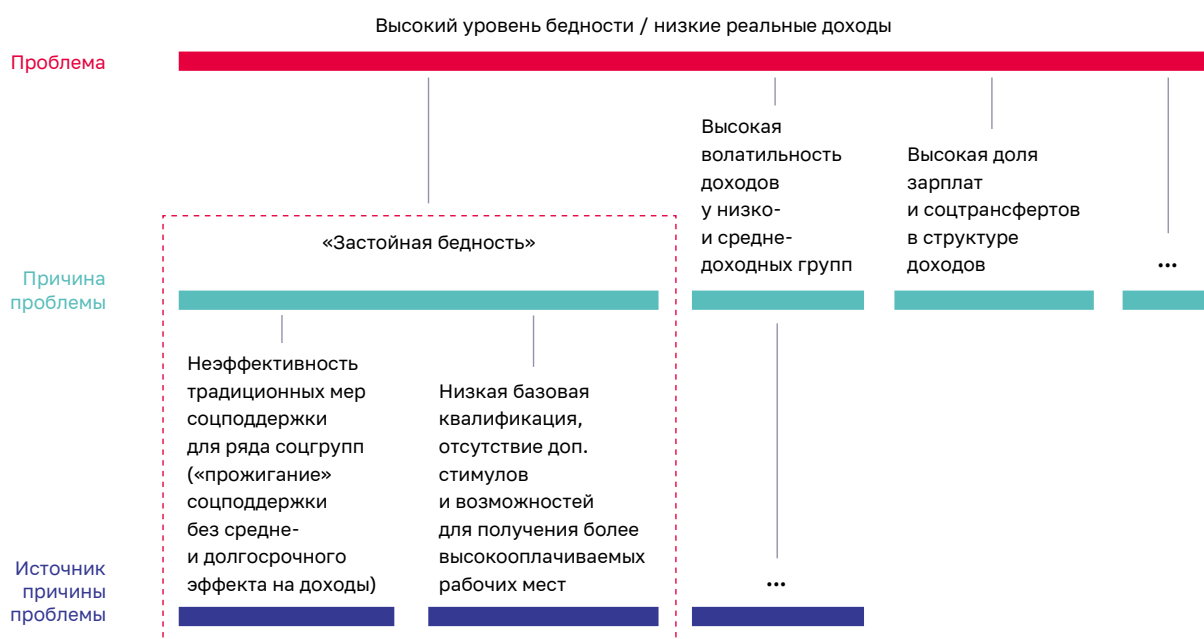
- официальные документы, в которых зафиксирована позиция (замысел) авторов анализируемого инструмента; при отсутствии таких документов необходимо провести интервью с должностными лицами, задействованными в разработке инструмента;
- соответствующие данной проблематике научные исследования, результаты аналитических обзоров (применительно к работе Счетной палаты – результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий).

Пример

Национальные цели России до 2024 года, зафиксированные в Указе № 204, адекватно отвечают на задачи, стоящие перед страной. При этом формулировки национальных целей не в достаточной степени конкретизируют проблемы (раскладывают проблемы на компоненты). Кроме того, однозначно не определена связь между компонентом проблемы и инструментами государственной политики (национальные проекты, федеральные проекты, государственные программы и т. д.), которые призваны ее решать.

Реконструкция «дерева проблем» по анализируемым национальным целям (снижение уровня бедности в два раза, устойчивый рост реальных доходов граждан и уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции) включала в себя как анализ опубликованных официальных документов (Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации до 2024 года, паспорта национальных проектов и т. д.), так и профильную научную литературу. В результате было составлено «дерево проблем» рассматриваемых национальных целей и определен компонент проблемы, на решение которого в большей степени направлен инструмент социального контракта (в направлении оказания помощи по поиску работы). Поскольку социальный контракт является одним из видов социальной помощи (поддержки), оказываемой государством определенным категориям населения, ключевой компонент, на который направлено его действие, – формирование у домохозяйств устойчивых инструментов по самостоятельному обеспечению себя необходимым уровнем доходов в средне- и долгосрочной перспективе.

Рисунок 4. Часть реконструированного «дерева проблем», соответствующая применению социального контракта (в направлении оказания помощи по поиску работы)



2.2. Формирование списка стейкхолдеров

Второй элемент подготовительного этапа применения теории изменений – составление списка стейкхолдеров, которые имеют отношение к анализируемому инструменту государственной политики. Стейкхолдеры подразделяются на две группы:

- исполнители (имплементаторы) – те, которые непосредственно вовлечены в процесс реализации анализируемого инструмента;
- благополучатели (бенефициары, целевые аудитории) – те, которые являются получателями непосредственных результатов (outputs), создаваемых при применении анализируемого инструмента.

Формирование списка стейкхолдеров, как правило, проводится в рамках мозгового штурма, по итогам которого фиксируются исполнители (с указанием их конкретной роли в процессе применения инструмента) и благополучатели (с указанием их конкретных интересов и использования непосредственных результатов).

Ключевая задача этапа – определить конечный список исполнителей и благополучателей анализируемого инструмента с целью получения от них в дальнейшем информации, необходимой для построения карты результатов (изменений).

В качестве источников информации для решения этой задачи рекомендуется использовать:

- официальные документы (в том числе нормативные правовые акты, регламенты, должностные инструкции, протоколы взаимодействия сотрудников государственных органов между собой и с благополучателями), которые регулируют применение анализируемого инструмента;
- соответствующие данной проблематике научные исследования, результаты аналитических обзоров (применительно к работе Счетной палаты – результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий).

Пример

У отдельных инструментов достижения национальных целей есть как конкретные исполнители, так и бенефициары, на которых направлено прямое влияние анализируемого инструмента.

Реализация инструмента «Государственная социальная помощь на основе социального контракта (в направлении оказания помощи по поиску работы)» регулируется статьей 8.1 Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», а также отдельными законами субъекта Российской Федерации

и постановлениями высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Хотя исполнители и благополучатели соцконтракта могут различаться в зависимости от региона, можно составить наиболее общий список стейкхолдеров по данному инструменту (таблица 1).

Таблица 1. Перечень исполнителей и благополучателей меры соцконтракта (в направлении оказания помощи по поиску работы)

Исполнители	Благополучатели
<ul style="list-style-type: none"> • Сотрудники Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации; • руководство субъектов Российской Федерации (на уровне профильного министра соцзащиты и министра финансов); • сотрудники региональных министерств / департаментов труда и социальной защиты; • сотрудники региональных центров занятости 	<p>Малоимущие домохозяйства (или одиноко проживающие граждане), которые могут быть представлены как:</p> <ul style="list-style-type: none"> • многодетные семьи; • неполные семьи с детьми (воспитываемыми единственным родителем); • семьи, взявшие ребенка (детей) под опеку (попечительство); • семьи, имеющие в своем составе ребенка-инвалида; • семьи с детьми, в которых один или оба родителя являются инвалидами

2.3. Описание трансформационного механизма

С определения трансформационного механизма начинается основной (второй) этап применения теории изменений.

Трансформационный механизм – причинно-следственная связь, обосновывающая способ решения выявленного компонента проблемы для определенных благополучателей, реализуемый через направленные действия государственных органов (исполнителей). Анализируемый инструмент государственной политики должен активизировать трансформационный механизм. Само наличие механизма у анализируемого инструмента может свидетельствовать о его потенциальной эффективности, а также давать возможность оценить вклад данного инструмента в решение обозначенной проблемы (компонента проблемы). Напротив, отсутствие четкого механизма, увязывающего действия государственных органов с конечными результатами и эффектами, значимыми для благополучателей, будет свидетельствовать о расфокусированности инструмента и его низкой эффективности для достижения заявленных целей.

Ключевая задача этапа – «связать» отдельные действия государственных органов с желательными результатами (outputs, reacts, outcomes, impact) применения анализируемого инструмента.

В качестве источников информации для решения этой задачи рекомендуется использовать:

- официальные документы, в которых зафиксирована позиция (замысел) авторов анализируемого инструмента; при отсутствии таких документов необходимо провести интервью с должностными лицами, задействованными в разработке инструмента;
- соответствующие данной проблематике научные исследования, результаты аналитических обзоров (применительно к работе Счетной палаты – результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий);
- экспертные интервью с представителями экспертного сообщества, исследования которых соответствуют проблематике анализируемого инструмента.

Пример

В документах, описывающих инструменты достижения национальных целей (национальных проектов, федеральных проектов, государственных программ и т. д.), в большинстве случаев отсутствует описание механизма достижения результата или же приведенное описание не отражает сути заложенных мероприятий и основных результатов, включенных в данный документ. Это затрудняет определение трансформационного механизма, заложенного в инструменты достижения национальных целей. Для решения данной проблемы были реализованы следующие шаги:

- составлен общий массив всех конкретно сформулированных действий государственных органов (мероприятие, результат, контрольная точка и т. д.), заложенных в: национальные проекты, федеральные проекты, государственные программы, федеральные целевые и ведомственные целевые программы;
- в общем массиве выделены группы конкретно сформулированных действий госорганов, предполагаемо схожих по типу функционирования результата;
- на основе экспертных интервью, анализа исследований и научной литературы по рассматриваемой проблематике каждой группе был присвоен наиболее соответствующий трансформационный механизм (в ряде случаев обнаружить и присвоить группе механизм не удалось).

К инструменту «Государственная социальная помощь на основе социального контракта по направлению «поиск работы» относится одно конкретно сформулированное действие – мероприятие соответствующей государственной программы.

Механизм данной меры включает в себя:

- разработку субъектом Российской Федерации необходимой нормативной базы об использовании социальных контрактов;
- заключение между субъектом Российской Федерации и Министерством труда и соцзащиты Российской Федерации соглашения об использовании соцконтрактов в качестве программ социальной помощи;
- переход органов социальной защиты на предоставление социальной помощи в виде соцконтракта, в том числе по направлению оказания помощи по поиску работы;
- распространение практики использования соцконтракта среди целевых социальных групп;
- получение новых знаний, навыков и компетенций получателями соцконтракта в направлении оказания помощи по поиску работы;
- выход получателей на трудовой рынок;
- трудоустройство получателей на рабочие места с более высоким уровнем заработной платы, чем до использования ими услуги социального контракта;
- закрепление доходов от трудовой деятельности среди получателей соцконтракта на достаточном уровне для прекращения оказания социальной поддержки;
- прекращение оказания социальной поддержки.

2.4. Формирование карты результатов, включая классификацию допущений и рисков

На данном этапе происходит нанесение определенного ранее трансформационного механизма на карту результатов и обогащение полученной карты допущениями и рисками.

Центральный элемент карты результатов – последовательная цепочка ожидаемых результатов трансформационного механизма, которая связывает этап активизации механизма (непосредственное государственное воздействие: выделение средств, принятие НПА, набор кадров и т. д.) с этапом получения результатов, удовлетворяющих благополучателей.

Как отмечалось выше, реконструированная цепочка механизма, как правило, содержит:

- издержки, необходимые для запуска механизма;
- мероприятия, отражающие государственное воздействие и запускающие механизм;

- непосредственные результаты (продукты) этих мероприятий;
- участие (отклик) благополучателей на использование продуктов;
- конечные результаты, возникающие у благополучателей после использования продукта;
- итоговый эффект, отражающий значимое изменение в сфере работы механизма.

Каждый из перечисленных выше элементов может содержать больше одного «звена» в цепочке результатов. Издержки могут быть не отдельным «звеном» в цепочке результатов, а являться частью «звена» мероприятия.

Каждый переход на карте результатов подвергается анализу на предмет наличия необходимых допущений, происходит выявление ограничений, которые накладывает внешний контекст реализации политики на переходы по цепочке результатов. Кроме того, допущением может являться решение проблем и компонентов проблем, на которые анализируемые инструменты непосредственно не направлены, за счет других инструментов. Так, происходит увязывание отдельных инструментов в комплексную государственную политику.

В случае применения карты результатов для проектирования инструмента государственной политики (а не его оценки), допущения также преобразуются в формат рисков, на которые исполнители должны обратить внимание в ходе реализации инструмента.

Ключевая задача этапа – визуализировать трансформационный механизм в виде последовательной цепочки результатов, в том числе определяя допущения (риски) существования причинно-следственной связи между результатами в цепочке.

В качестве источников информации для решения этой задачи рекомендуется использовать:

- исследования и научную литературу, описывающие функционирование механизма анализируемого инструмента;
- ретроспективный анализ опыта реализации данного инструмента в текущих или схожих условиях;
- экспертные интервью с представителями академического сообщества, которые специализируются на проблемах функционирования механизмов в данной области;
- экспертные интервью с исполнителями, вовлеченными в реализацию данного или схожего инструмента в прошлом, прежде всего, с целью уточнить содержание выявленных допущений (рисков);
- глубинные интервью (или фокус-группы) с благополучателями результатов анализируемого инструмента, прежде всего, с целью уточнить допущения, связанные с откликом на непосредственные продукты работы государственных органов, а также восприятие итогового эффекта.

Пример

Рисунок 5 иллюстрирует пример карты результатов, построенной для анализа меры по оказанию государственной социальной помощи на основе социального контракта (по направлению оказания помощи по поиску работы).

Рисунок 5. Карта результатов для меры «Социальный контракт для оказания помощи по поиску работы»

Допущения	Цепочка результатов	Этап
<p>В субъекте РФ приняты все необходимые НПА, регулирующие отношения между заключившим социальный контракт и органами соц. защиты</p>	<p>Субъекты РФ принимают все необходимые НПА для заключения соглашения о социальных контрактах с Минтрудом РФ</p> <p>Субъект РФ и Минтруд РФ заключают соглашение о реализации программы социальной помощи в виде социальных контрактов</p> <p>Федеральный и региональные бюджеты выделяют необходимые средства для реализации программы социальных контрактов</p>	<p>Мероприятия (activities)</p>
<p>В субъекте налажена эффективная коммуникация между органами социальной защиты, центрами занятости населения и пр.</p>	<p>Органы социальной защиты предлагают социальную помощь малоимущим семьям (одиноко проживающим гражданам) в виде социального контракта</p>	<p>Продукты, непосредственные результаты (output)</p>
<p>Малоимущие семьи информированы о наличии социального контракта, особенностях заключения и реализации, а также осознают риски</p>	<p>Малоимущие семьи (одиноко проживающие граждане) получают ежемесячную выплату на поиск работы, а также всю необходимую для этого помощь Центра занятости населения</p>	<p>Отклик (reach)</p>
<p>Центры занятости оказывают качественные услуги поиска работы</p> <p>Трудовой договор заключен на длительный срок с величиной заработной платы, обеспечивающей выход из состояния бедности</p>	<p>Малоимущие семья (одиноко проживающие граждане) находят работу. Их доход увеличивается</p> <p>Малоимущие семья (одиноко проживающие граждане) «становятся на ноги» и более не нуждаются в получении поддержки государства</p>	<p>Конечные результаты (outcomes)</p>
	<p>Уровень бедности в регионе снижается</p>	<p>Эффект (impact)</p>

2.5. Формирование перечня дополнительных показателей

Заключительный элемент применения теории изменений – нанесение на карту результатов дополнительных индикаторов, которые будут характеризовать достижение каждого результата. Данные показатели могут носить как качественный (дескриптивный), так и количественный характер. В случае использования теории изменений для проектирования инструментов государственной политики, этот этап поможет при организации оперативного мониторинга реализации инструмента и, при необходимости, корректировке действий исполнителей. В случае использования теории изменений в целях оценки, дополнительные показатели могут быть использованы для проведения статистического анализа с оценкой вклада действий госорганов в итоговое достижение цели. В этом случае важно включить в процесс разработки системы показателей аналитические группы (исследователи, эксперты и т. д.), которые затем будут проводить статистическую оценку.

Ключевая задача этапа – предоставить исполнителям возможность оперативного контроля (и самоконтроля) достижения результатов, внесенных на карту результатов, и сформировать систему показателей, которая позволит провести оценку вклада государственной политики в достижение поставленных целей.

В качестве источников информации для решения этой задачи рекомендуется использовать:

- официальные документы, в которых зафиксирована позиция (замысел) авторов анализируемого инструмента; при отсутствии таких документов необходимо провести интервью с должностными лицами, задействованными в разработке инструмента;
- экспертные интервью с исполнителями, вовлеченными в реализацию данного или схожего инструмента в прошлом, прежде всего, с целью уточнить содержание выявленных допущений (рисков);
- экспертные интервью с представителями академического сообщества, которые потенциально могут провести оценку влияния анализируемого инструмента на достижение поставленных целей;
- глубинные интервью (или фокус-группы) с благополучателями результатов анализируемого инструмента, прежде всего, с целью уточнить допущения, связанные с откликом на непосредственные продукты работы государственных органов, а также восприятие итогового эффекта.

Пример

Рисунок 6 иллюстрирует дополнительные индикаторы, нанесенные на карту результатов для меры по оказанию государственной социальной помощи на основе социального контракта (по направлению оказания помощи по поиску работы).

Рисунок 6. Карта результатов с дополнительными контрольными индикаторами для меры «Социальный контракт для оказания помощи по поиску работы»

Допущения	Цепочка результатов	Этап	Дополнительные показатели
<p>В субъекте РФ приняты все необходимые НПА, регулирующие отношения между заключившим социальный контракт и органами соц. защиты</p>	<p>Субъекты РФ принимают все необходимые НПА для заключения соглашения о социальных контрактах с Минтрудом РФ</p> <p>Субъект РФ и Минтруд РФ заключают соглашение о реализации программы социальной помощи в виде социальных контрактов</p> <p>Федеральный и региональный бюджеты выделяют необходимые средства для реализации программы социальных контрактов</p>	<p>Мероприятия (activities)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Объем финансирования соц.контрактов из рег. и фед. бюджетов 2. Динамика и структура безработицы в регионе 3. Динамика и структура бедности в регионе 4. Суммарный объем финансирования соц. выплат по безработице и пр. видов пассивной помощи 5. Качественная оценка работы органов соцзащиты и центров занятости населения
<p>В субъекте налажена эффективная коммуникация между органами социальной защиты, центрами занятости населения и пр.</p>	<p>Органы социальной защиты предлагают социальную помощь малоимущим семьям (одиноко проживающим гражданам) в виде социального контракта</p>	<p>Продукты, непосредственные результаты (output)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Процент малоимущих домохозяйств, которые заключили контракт по отношению ко всем домохозяйствам, получающим соцпомощь 2. Уровень образования / квалификации, стаж и опыт работы заключивших соц.контракт и других получателей соц.помощи
<p>Малоимущие семьи информированы о наличии социального контракта, особенностях заключения и реализации, а также осознают риски</p>	<p>Малоимущие семьи (одиноко проживающие граждане) получают ежемесячную выплату на поиск работы, а также всю необходимую для этого помощь Центра занятости населения</p>	<p>Отклик (reach)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 3. Семейное положение, количество иждивенцев и пр. информация о заключивших соц. контракт и других получателей соц.помощи
<p>Центры занятости оказывают качественные услуги поиска работы</p> <p>Трудовой договор заключен на длительный срок с величиной заработной платы, обеспечивающей выход из состояния бедности</p>	<p>Малоимущие семья (одиноко проживающие граждане) находят работу. Их доход увеличивается</p> <p>Малоимущие семья (одиноко проживающие граждане) «становятся на ноги» и более не нуждаются в получении поддержки государства</p>	<p>Конечные результаты (outcomes)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Рост уровня доходов домохозяйств после реализации соц.контракта 2. Процент домохозяйств, получивших соц.помощь и не нуждающихся в ней после реализации соц.контракта
	<p>Уровень бедности в регионе снижается</p>	<p>Эффект (impact)</p>	<p>Рост уровня доходов домохозяйств после реализации соц.контракта. Процент домохозяйств, получивших соц.помощь и не нуждающихся в ней после реализации соц.контракта</p>

3. Преимущества применения теории изменений для системы государственного управления в России

Использование теории изменений как инструмента для проектирования и оценки государственной политики не является единственным возможным способом повысить эффективность реализации стратегических целей. Потенциал применения теории изменений ограничен рамками обнаружения трансформационного механизма и контроля за его функционированием. Это лишь базовый инструмент доказательной политики, уступающий в точности, например, статистическим методам оценки вклада. Тем не менее использование теории изменений в текущих российских условиях может снизить значимость некоторых устойчиво наблюдаемых недостатков системы государственного управления и достижения стратегических целей.

3.1. Преодоление управленческого разрыва

Применение теории изменений в стратегическом планировании сможет уменьшить управленческий разрыв между поставленными целями и итоговыми эффектами, так как позволяет:

- более четко выстроить и визуализировать в виде карты результатов трансформационный механизм (логику) перехода поставленных стратегических целей в управленческие инструменты (проекты, программы и т. д.), а также связать реализацию этих инструментов не только с непосредственными результатами политики (outputs), но и с конечными результатами (outcomes) и итоговыми эффектами (impacts);
- вовлечь различные группы стейкхолдеров (разработчики, исполнители, благополучатели, представители академического сообщества) в обсуждение и корректировку инструментов достижения стратегических целей и допущений их применения в конкретных условиях (отрасли, региона, муниципалитета). Диалог со стейкхолдерами способен повысить информированность исполнителей о рисках реализации меры, сформировать общее понимание и транслировать изначальный замысел применяемого инструмента с верхних этажей государственного управления до нижних, уточнить понимание итогового эффекта реализации меры, прежде всего, со стороны благополучателей;
- предоставить исполнителям «мягкие» инструменты дополнительного контроля (и самоконтроля) по достижению в том числе промежуточных результатов реализации инструмента государственной политики.

Для раскрытия потенциала теории изменений по преодолению управленческого разрыва целесообразно сделать объектом стратегического планирования верхнего уровня именно государственные политики (policy), например, политику по снижению

бедности, политику по повышению рождаемости, инновационную политику и т. д. На этом уровне должны быть закреплены ключевые приоритеты в сфере, т. е. сформулированы желаемые итоговые эффекты. При этом разработка и выбор инструментов достижения эффектов должны быть реализованы с применением логики выстраивания работы трансформационного механизма и увязки инструментов в меры государственной политики³, непосредственно погруженные в текущие задачи органов государственной власти. Уже на эту деятельность органов власти должны быть установлены КПЭ, соответствующие логике и этапам работы трансформационного механизма. Для оценки и мониторинга достижения КПЭ необходимо переориентировать процесс сбора статистических данных. В частности, необходимо собирать данные, которые позволяют не только осуществлять оперативный мониторинг и оценивать достижение непосредственных или в лучшем случае конечных результатов, но и проводить оценку вклада рассматриваемого инструмента в достижение итоговых эффектов.

3.2. Повышение адаптивности государственной политики

В международной практике применение теории изменений тесно связано с трендом на **адаптивную государственную политику** – подхода к государственной политике как к итеративному процессу экспериментирования с циклами постоянной обратной связи. Оперативная обратная связь и реагирование на нее необходимы, поскольку контекст реализации инструмента политики (место, масштаб, специфика целевых групп и т. д.) имеет решающее значение. Сработавшие в определенных условиях инструменты могут иначе функционировать в других условиях, давать другие результаты. К примеру, с учетом значимой социально-экономической и политической дифференциации между российскими регионами, контексты реализации одной и той же меры государственной политики также могут сильно отличаться в зависимости от региона.

Теория изменений позволяет повысить адаптивность реализуемой политики, так как:

- за счет формирования допущений и рисков на карте результатов фокусирует внимание исполнителей на контексте реализации инструмента; если необходимое для получения дальнейших результатов допущение не выполняется, исполнители получают более оперативный и точный сигнал о конкретном дефекте трансформационного механизма;

3. Мера государственной политики – способ агрегирования конкретных действий государственных органов (например, мероприятий федеральных проектов, государственных программ, результатов реализации нормативных правовых актов), при котором:

- все необходимые для получения итоговых эффектов действия государственных органов объединены общим механизмом создания ценности для целевых групп;
- получение итогового эффекта находится в области влияния государства (т. е. напрямую зависит от действий или бездействия государственных органов);
- итоговый эффект от реализации меры поддается измерению (т. е. возможно сформировать дизайн оценки вклада отдельных компонентов меры в получение итогового эффекта).

- за счет дополнительных индикаторов, фиксирующих достижение определенного этапа на карте результатов, повышает качество и скорость получения обратной связи об эффективности трансформационного механизма инструмента государственной политики; рост количества собранной информации о ходе реализации инструмента также увеличивает шансы создания более совершенного или более подходящего под текущий контекст инструмента.

3.3. Оценка результативности инструмента при отсутствии необходимых статистических данных

Теория изменений – это первичный элемент доказательной политики (evidence-based policy making) и потенциальная основа для аудита результативности инструментов государственной политики. Для оценки вклада отдельного инструмента в достижение цели или его результативности необходимо сначала восстановить логику его функционирования (трансформационный механизм), т. к. именно на ее основе могут быть созданы модели, позволяющие применить статистические инструменты оценки.

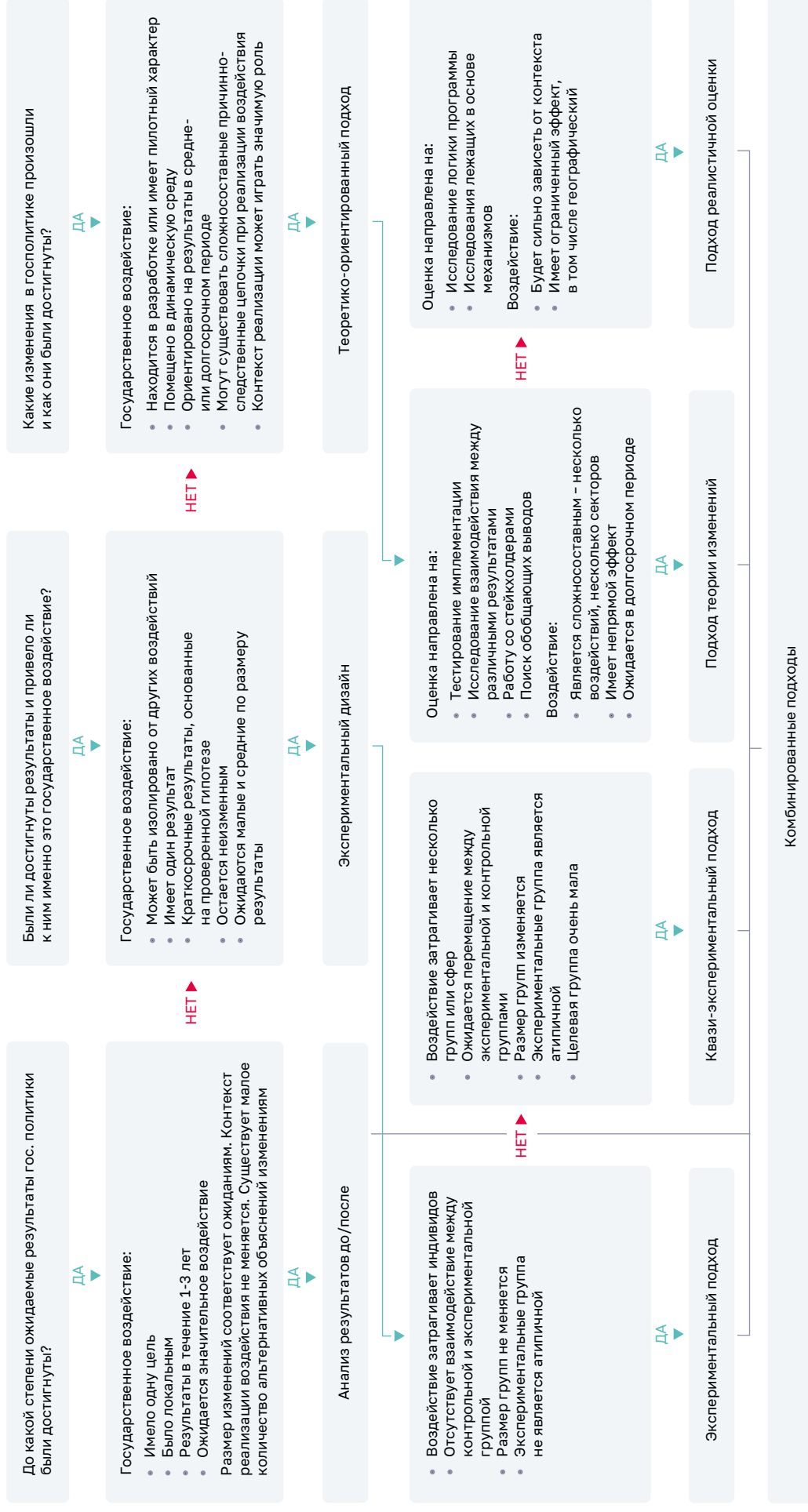
Кроме того, статистические методы оценки вклада (экспериментальные и квазиэкспериментальные методы) требуют сбора качественных данных о функционировании инструмента государственной политики в соответствующем анализу контексте. В России применение экспериментальных методов оценки вклада при проектировании инструментов, как правило, не происходит, а собираемые государственными органами данные не удовлетворяют требованиям к качеству для применения квазиэкспериментальных дизайнов оценки.

В условиях дефицита как качественных данных, так и явным образом зафиксированного образа результата у значимого количества инструментов государственной политики в России теория изменений может восполнить часть этих пробелов. С одной стороны, реконструкция трансформационных механизмов и карт результатов может с достаточной надежностью определить наличие причинно-следственных связей между действиями государственных органов и наблюдаемыми результатами и итоговыми эффектами. Это будет являться минимально доступной формой оценки результативности инструмента госполитики. С другой стороны, составление карты результатов позволит в дальнейшем сформировать и карты доказательных пробелов (evidence-gap map), устранив которые можно сделать вывод о значении вклада инструмента в достижение цели. Кроме того, реконструированный трансформационный механизм и дополнительные индикаторы на карте результатов помогут установить требования к данным, необходимым для полноценной статистической оценки результативности инструмента.

Описание преимуществ применения теории изменений на разных стадиях реализации инструмента государственной политики для разных аудиторий представлено в приложении 2.

Приложение 1

Схема определения метода оценки государственной политики на основе последовательного уточнения вопросов предстоящей оценки



Источник: The Magenta Book: Central Government guidance on evaluation //London: HM Treasury (Magenta Book Background Papers. - 2020)

URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/879438/HMT_Magenta_Book.pdf

Приложение 2

Таблица 2. Преимущества использования теории изменений для разных аудиторий на разных стадиях реализации инструмента госполитики

Стадия реализации	Аудитория		
	Разработчики и исполнители	Аудиторы	Благополучатели
Планирование	<ul style="list-style-type: none"> • Повышение качества дизайна инструмента госполитики в соответствии с существующей доказательной базой. • Формирование списка данных, которые будут необходимы для мониторинга и оценки достижения целей реализации разрабатываемой политики (направление предложений об изменении порядка сбора данных). • Картирование рисков и проектирование инструментов управления рисками достижения запланированного эффекта 	<ul style="list-style-type: none"> • Оценка ожидаемых эффектов и результатов реализации с учетом различной степени надежности доказательств влияния примененных инструментов госполитики для получения заявленных изначально эффектов 	<ul style="list-style-type: none"> • Формализованная логика планируемого достижения целевых результатов государственной политики помогает благополучателям более ясно выражать и мотивировать свою позицию о предпочтительном для них дизайне реализации инструментов этой политики
Реализация	<ul style="list-style-type: none"> • Дополнение и уточнение построенной теории изменений в соответствии с особенностями контекста реализации инструмента и текущими результатами. • Формулирование гипотез об эффектах реализации инструмента на основании обновленной логики достижения целей политики. • Приведение систем мониторинга в соответствие с обновленной логикой достижения целей 	<ul style="list-style-type: none"> • Структурирование информации об инструменте для проведения оценки и формулирования рекомендаций по корректировке, направленных на изменение состава и ключевых характеристик мероприятий. • Оценка спроектированных систем мониторинга и оценки, соответствующих логике достижения целевых эффектов 	<ul style="list-style-type: none"> • Лучшее понимание выгод от использования благ, создаваемых государством в процессе реализации инструмента. Соответственно, большая степень добровольного участия (вовлеченности)

<p>Оценка по итогам реализации</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Проведение оценки вклада проекта в достижение поставленной цели и корректировка проектов/программ в соответствии с результатами оценки. • Логическая база для проведения оценки достижения всех типов результатов 	
<p>На всех стадиях</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Четкое описание того, каким образом действия в рамках реализации проекта/программы приведут к желаемым эффектам, а также того, какие условия необходимы для существования причинно-следственных связей между мероприятиями, результатами их реализации и конечными желаемыми эффектами. • Формирование единого для всех заинтересованных сторон понимания целей и задач проекта, логики достижения целевых эффектов. • Определение допущений и рисков неэффективной реализации инструмента с возможностью оперативной корректировки способа ее реализации 	<ul style="list-style-type: none"> • Структурирование логики того, как реализация инструмента может способствовать (способствовала) достижению целей. В том числе выявление «пробелов» в логике возможного вклада меры в достижение целевых эффектов. • Уточнение корректности понимания логики достижения целевых эффектов в ходе обсуждения построенной теории изменений с разработчиками мер, если лица, планировавшие проект, не описали эту логику в достаточно подробной форме. • Формирование списка данных, необходимых для проведения оценки, в том числе определение недостающих данных и выработка рекомендаций по изменению порядка сбора данных. • Лаконичный визуальный формат делает удобным сбор, уточнение, хранение и последующее использование информации об эффектах реализации инструментов государственной политики 	

Счетная палата Российской Федерации
Центр перспективных управленческих решений

© 2020