

Информационная заметка **УДРР**

Сентябрь 2009

Резюме

Современная повестка дня результатов развития уходит корнями в Цели развития тысячелетия (ЦРТ). На сегодняшний день, спустя почти десятилетие, после многих форумов, конференций, дискуссий и накопленного практического опыта, *Управление для результатов развития (УДРР)* превратилось в четко очерченную, зрелую стратегию управления. В Аккре, на третьей по счету встрече высокого уровня по Эффективности внешней помощи (сентябрь 2008), была сформулирована программа действий. Действия на уровне отдельных стран логически привязаны к одной из четырех ключевых характеристик УДРР: 1. Общие цели и стратегии, 2. Бюджетирование, ориентированное на результат, 3. Доказательное (основанное на фактических данных) принятие решений и 4. Открытая отчетность. У этих характеристик важные политические последствия, они выносят на повестку дня сложные проблемы и требуют решительного руководства. В то же самое время, они трансформируют абстрактные формулировки в практические инструменты, которые позволяют достичь результатов развития («последствия странового уровня!»). На глобальном уровне, важнейшими согласованными действиями являются усиление возможностей на страновом уровне, улучшение адекватности и эффективности внешней помощи и поощрение глобального партнерства.

Введение: Управление для результатов развития (УДРР)

Нижеследующий документ призван пояснить:

- Что такое УДРР?
- Как УДРР осуществляется на практике
- Основные этапы УДРР (приложение 1)

Что такое Управление для результатов развития?

Управление для результатов развития (УДРР) – это стратегия управления, сфокусированная на выполнении действий по развитию и устойчивом улучшении последствий на страновом уровнеⁱ (Программное резюме ОЭСР, Март 2009). УДРР предлагает структуру эффективного развития, в которой информация о выполнении действий по развитию используется для улучшения качества принимаемых решений. В нее также входят практические инструменты для стратегического планирования и бюджетирования, управления рисками, мониторинга выполнения и оценки конечных результатов.

УДРР в настоящее время

В программном резюме ОЭСР говорится: «Управление для результатов развития (УДРР) явилось главным пунктом на повестке дня всеобщих усилий по улучшению эффективности общественных ресурсов и достижения Целей развития тысячелетия».

Аккрская программа действий четко заявляет: «*Выполнение результатов развития и открытая отчетность по ним должны стать отправной точкой всех наших действий*».

Существуют четкие обязательства по ускорению и расширению осуществления УДРР. Деятельность в этом направлении ведется как на страновом, так и на

Информационная заметка УДРР

Сентябрь 2009

глобальном уровнях; каждый из них вкратце обсуждается ниже.

Действия по УДРР – страновой уровень

Программное резюме упоминает четыре области конкретных действий на уровне стран:

1. Общие цели и стратегии;
2. Бюджеты, ориентированные на результат;
3. Принятие решений на основе фактических данных (доказательное принятие решений);
4. Открытая отчетность.

Каждая из этих «характеристик» влечет за собой важные политические последствия, поднимает важные вопросы и требует решительного руководства.

Характеристика №1: Общие цели и стратегии

- В центре внимания – результаты развития, с предварительно согласованными индикаторами и расписанными во времени задачами;
- Общая договоренность по целям и распределению ресурсов;
- Использование цепочки результатов.

Характеристика №2: Бюджеты, ориентированные на результат

- Наличие связи между планами и бюджетами;
- Программное бюджетирование;
- Предсказуемость обязательств доноров и структура среднесрочного планирования расходов (ССР).

Характеристика №3: Доказательное принятие решений

- Статистика, основанная на результатах, системы мониторинга и протоколы оценки выполнения;
- Бюджетная и операционная гибкость;
- Ежегодный анализ выполнения заинтересованными сторонами.

Характеристика №4: Открытая отчетность

- Внутренняя (в пределах страны) и взаимная подотчетность;
- Прозрачный и открытый обмен информацией;
- Система поощрений, основанная на выполнении.

Первая и вторая характеристики касаются подготовки действий по развитию. Важными инструментами этого этапа являются:

- цепочки результатов, включая анализ рисков;
- анализ социального воздействия бедности;
- ключевые индикаторы выполнения;
- ориентированное на результат бюджетирование (ССР), часто по нескольку раз в год

Третья и четвертая характеристики в большей мере сфокусированы на управлении действиями по развитию. Важные инструменты:

- системы мониторинга выполнения;
- протоколы оценки конечных результатов;
- совместная оценка выполнения;
- открытый и прозрачный обмен информацией;
- механизмы отчетности;
- Система поощрений по выполнению.

Управление для результатов развития в действии – многообразный, адаптивный и креативный процесс, в котором нет универсальных инструментов. Использование стандартных инструментовⁱⁱ отныне не представляется возможным.

Тем не менее, вышеупомянутые инструменты все еще используются (см. сборники, а также различные сообщества практикующих УДРР) и являются полезным справочным материалом для практикующих специалистов, ищущих подходы к осуществлению УДРР в собственном контексте. Цепочки результатов - очень популярный, хотя весьма многообразный

Информационная заметка УДРР

Сентябрь 2009

инструмент, к тому же часто использующий различную терминологию, поэтому практикующие специалисты должны применять его с учетом собственных обстоятельств и специфики. Тем не менее, понимание цепочки результатов очень помогает в процессе УДРР.

Большинство упомянутых компонентов сфокусировано на изменении основных систем (чаще всего, в первую очередь систем планирования, мониторинга и оценки). В то же самое время, как подчеркивалось ранее, УДРР - это не только отдельно взятые системы. Этот подход требует сильного (и разнообразного по типу) руководства. Более того, в долгосрочной перспективе УДРР фундаментально повлияет на организационную культуру.

Программное резюме ОЭСР дает ясное представление о временных рамках, необходимых для подобных перемен: «Опыт подсказывает, что полная институционализация подхода требует минимум семи лет». Большинству организаций, особенно крупным бюрократическим системам, потребуется больше времени.

Действия по УДРР – глобальный уровень

В мировом сообществе действия по УДРР проходят в трех основных областях:

1. Усиление потенциала стран по осуществлению управления для результатов;
2. Улучшение адекватности и эффективности внешней помощи;
3. Стимулирование глобального партнерства.

1. Усиление потенциала стран по осуществлению управления для результатов

Отправной точкой служит желание развивающихся стран управлять своими процессами развития для достижения своих собственных целей. Вначале они определяют, какие результаты им нужны, а

затем, работая в партнерстве с агентствами по развитию, гражданским обществом и другими заинтересованными сторонами, разрабатывают политику и программы, нацеленные на достижение намеченных результатов. При этом, странам нужна информация, на которую они могли бы опереться в процессе работы, а также статистический потенциал и системы мониторинга и оценки для генерирования данных. Роль агентств по развитию – поддержать развивающиеся страны в их стремлении усилить собственный потенциал управления для результатов развития.

2. Улучшение адекватности и эффективности внешней помощи

Для большинства агентств по развитию, управление для результатов развития означает переход от традиционной ориентации на обеспечение необходимых вложений (input) и качества получаемой продукции (output) к ориентации на *достижение последствий* (outcomes), что, по сути, означает более тщательное продумывание и планирование изменений на страновом уровне. С этой целью агентства внедряют структуру результатов в стратегию и программы сотрудничества, поощряют достижение устойчивых страновых результатов и разрабатывают системы отчетности по результатам.

3. Стимулирование глобального партнерства

Некоторые из самых сложных проблем в управлении для результатов развития можно эффективно решить с помощью глобального сотрудничества. К примеру, глобальные усилия необходимы, чтобы:

- поддержать страны, пытающиеся предоставлять своевременные и достоверные данные для оценки продвижения в направлении Целей развития тысячелетия и других внутренних целей;

Информационная заметка УДРР

Сентябрь 2009

- усилить международные отчетные механизмы; и
- ослабить бремя, ложащееся на страны от выставляемых различными агентствами многочисленных и разнообразных требований по отчетности и системам мониторинга и оценки.

Посредством партнерства международное сообщество может облегчить развивающимся странам процесс управления для результатов.

УДРР: организационный контекст и ежедневная практика

Для более полного понимания УДРР стоит подробнее рассмотреть его организационный контекст. Так как большинство практикующих специалистов должны будут подгонять УДРР к потребностям конкретных организаций, следует хорошо понимать вышеупомянутые концепции, принципы, характеристики и т.д. именно в организационном разрезе.

Различные встречи за круглым столом все больше и больше проясняют, что является собой УДРР на практическом уровне, внутри организации. Дело не только в «отладке» механизмов – например, систем планирования, мониторинга и оценки – но и в определенной трансформации так называемого «программного обеспечения», каковыми являются лидеры организации и мотивированные сотрудники. Без сомнения, УДРР имеет непосредственное отношение к системам, структурам и стратегиям, однако, в конечном счете (и в большей мере), УДРР – это люди (мотивированный персонал, руководители). Соответственно, успешное осуществление УДРР непременно и значительно скажется на организационной культуре.

Вышеупомянутую ориентацию организаций на результаты (продукцию, последствия и воздействие) часто называют управле-

нием, ориентированным на результаты (УОР).

Однако, организации, применяющие УДРР, не только управляют для результатов, они работают в контексте развития. Приведенные выше данные Международных конференций и встреч высокого уровня по Эффективности внешней помощи ясно дают понять, что участники процесса развития, разрабатывая УДРР на местах, не должны забывать о таких понятиях, как *заинтересованное участие страны* в действиях по развитию (ownership), согласование (alignment) и гармонизация (harmonisation).

Практика УДРР - организации



Рисунок 1. Ключевые области организационной практики УДРР

Информационная заметка УДРР

Сентябрь 2009

Приложение 1: Этапы развития УДРР

Современная программа по результатам развитияⁱⁱⁱ уходит корнями в Цели развития тысячелетия и движение за эффективность внешней помощи. Во время **саммита ООН в Нью Йорке** (сентябрь 2009) международное сообщество договорилось сконцентрировать усилия на борьбе с конкретными аспектами бедности. Были согласованы цели, поставлено 18 конкретных задач и определено 48 ключевых индикаторов. Страны и партнеры по развитию начали все чаще привязывать свои действия по развитию к Целям развития тысячелетия (ЦРТ) и проводить регулярный мониторинг прогресса в их достижении. Цели развития тысячелетия, как таковые, являются четким ответом международного сообщества на вопрос «Чего мы желаем достичь?»

Движение за эффективность международной помощи начало формироваться в конце 1990-х. Важным рубежом в движении явилась **Международная конференция по финансированию для развития в Монтеррее** (Март 2002 г). Международное сообщество пришло к соглашению о том, что необходимо увеличить финансирование для развития. Рассматривались разные источники финансирования (официальная помощь по развитию – лишь один из механизмов!). Соглашение Монтеррея, как таковое, дает четкий ответ на вопрос: «Как мы собираемся это финансировать?»

Несомненно, одни лишь финансы недостаточны для обеспечения достижения ЦРТ. Донорам и странам-партнерам нужно знать, что их помощь будет использована с максимальной эффективностью; необходимость демонстрирования результатов была особо подчеркнута в Монтеррее.

Вскорости после этого, Всемирный Банк организовал **Международный круглый стол по вопросам оценки, мониторинга и управления для результатов в Вашингтоне** (Июнь 2002). Первый круглый

стол критически проанализовал текущие программы по УДРР, уделяя особое внимание действиям, направленным на формирование потребности и развитие потенциала, необходимого для передачи ориентированных на результат методологий развивающимся странам. На встрече была подчеркнута, что агентства по развитию должны оказать координированную поддержку для развития потенциала и гармонизировать подходы к оценке, мониторингу и отчетности по результатам. Далее, на встрече обсуждалось, каким образом агентства по развитию могут развивать ориентированные на результат корпоративные культуры и системы поощрений.

Первая встреча за Круглым столом, как таковая, явилась важным шагом для ускорения превращения УДРР в прикладную методологию. Круглый стол один из первых ответил на вопрос: «как на практике осуществлять УДРР и добиваться результатов развития?»

Кроме всего прочего, все чаще ставится под вопрос эффективность партнерства в области развития (сотрудничество между разными участниками процесса развития). Растущая озабоченность по поводу сложностей, с которыми сталкивались страны партнеры (сильно различающаяся донорская политика и практика, высокие операционные расходы, запутанные процедуры, параллельные структуры и т.д.) привела к проведению в Риме **Первого форума высокого уровня по эффективности внешней помощи** (февраль 2003). Римская декларация по гармонизации выступила с амбициозной программой действий и задала центральный вопрос: «как достигать результатов более эффективно (и рационально)?»

- Убедиться, что попытки гармонизации адаптированы к контексту страны, а донорская помощь находится в соответствии с приоритетами получателя помощи;

Информационная заметка УДРР

Сентябрь 2009

- Расширить страновые действия для продвижения донорских процедур и практик;
- Проанализировать и наметить пути адаптации политики, процедур и практики стран и учреждений с целью облегчения процесса гармонизации;
- Осуществлять принципы и стандарты надлежащей практики, сформулированные сообществом по развитию в качестве основ для гармонизации.

На **Второй встрече за круглым столом по УДРР в Марракеше** (февраль 2004), международное сообщество согласовало пять принципов практики УДРР:

- Сосредоточить диалог на **результатах**, на всех этапах;
- Согласовывать планирование, мониторинг и оценку с результатами;
- Придерживаться простоты в измерениях и отчетах;
- Управлять **для** результатов, а не с помощью результатов;
- Использовать информацию о результатах для обучения и принятия решений.

В то время как первый Круглый стол по УДРР уделил большее внимание продвижению ориентированных на результаты методологий, перечисленные выше принципы обеспечивали практикующим специалистам четкие инструкции по поводу того, как именно осуществлять УДРР. Системы, особенно системы планирования, мониторинга и оценки, представляются важными, так же как и более «мягкие» компоненты, например, диалог, а также связанные с организационной культурой аспекты (такие, как подход к обучению и принятию решений, или управление для результатов, а не с помощью результатов). Сформулировав эти пять принципов, встреча за круглым столом сделала значительный вклад в определение того, как сделать возможным практическое осуществление УДРР и достижение результатов развития.

Вышеупомянутые ключевые концепции улучшенной эффективности развития, а также 5 принципов практики УДРР хорошо визуализированы в схеме, представленной в первом издании сборника «Основы надлежащей практики в управлении для результатов развития» (2006). Пять основополагающих принципов Второго круглого стола в Марракеше помогают перевести ключевые концепции в каждодневную практику управления, которая систематически и планомерно сфокусирована на результатах развития.



Рисунок 2. УДРР: связь концепций эффективности с каждодневным процессом управления (1-ое издание сборника)

Второй Форум высшего уровня по эффективности внешней помощи в Париже (март 2005) сформулировал ключевые понятия, лежащие в основе эффективности внешней помощи:

- Заинтересованное участие страны
- Гармонизация
- Согласование
- Управление для результатов
- Взаимная отчетность

Оба форума высшего уровня, как Римский, так и Парижский, дают четкий ответ на вопрос: «Каким образом должны сотрудни-

Информационная заметка УДРР

Сентябрь 2009

чать участники процесса развития, чтобы улучшить результаты развития?»

3-ий Международный круглый стол по УДРР в Ханое (февраль 2007) пошел дальше в поисках ответа на вопрос: «как добиться интеграции УДРР в каждодневную практику управления?» Международный круглый стол в Ханое определил пять основ, на которые опирается практика УДРР:

Лидерство (руководство)
Оценка и мониторинг
Отчетность и партнерства
Планирование и бюджетирование
Статистика

Практикующие специалисты считают эти пять основ важнейшими для практики УДРР. Основы связаны с принципами УДРР, определенными во время 2-го Круглого стола, и должны рассматриваться также в контексте дискуссий по эффективности развития. Третий Круглый стол демонстрирует связь между планированием и бюджетированием. Более того, подчеркнута важность качественной статистики, отчетности и партнерств. Без сомнения, в процессе перемен, нацеленных на внедрение управления для результатов развития, лидерство является решающим фактором.

Новый Сборник (второе издание) был опубликован в 2007-ом, после удачной возможности наблюдения УДРР в действии, выпавшей в результате Региональных инициатив взаимного обучения ОЭСР / КСР (ИВО). Второе издание сборника структурировано таким образом, чтобы обратиться к трем различным целевым аудиториям: (i) к руководителям и лицам, ответственным за принятие политических решений; (ii) к техническим и институциональным практикующим специалистам, а также (iii) к гражданскому обществу и частному сектору. Такая структура основывалась на соображении, что УДРР требует участия и приверженности всех партнеров по развитию и специалистов, начиная с преданных делу политических лидеров и

заканчивая результативным гражданским обществом.

В свете подготовки к **третьему Форуму высшего уровня по эффективности внешней помощи в Аккре** (сентябрь 2008) появилось несколько дополнительных источников информации, пытающихся ответить на ключевой вопрос: «как ускорить повышение эффективности внешней помощи?»

Была проделана детальная оценка осуществления Парижской декларации. Третье издание сборника сфокусировало внимание на взаимосвязи между лидерством и УДРР, исследуя, как лидеры руководят эффективными организационными переменами с целью достижения результатов.

Был достигнут значительный прогресс в описании механизмов взаимной отчетности.

Была разработана и протестирована методика сканирования внутристранового потенциала УДРР (так называемое САР-сканирование^{iv}). САР-сканирование, путем апробированного и гибкого подхода, предоставляет ясную картину о том, какие области УДРР требуют улучшения и почему, и как и когда правительство должно предпринять усилия в этом направлении (смотрите информационный буклет САР-сканирования). САР-сканирование базируется на вышеупомянутых пяти основах практики УДРР и в настоящее время осуществляется в нескольких странах (www.MfDR.org).

Все это, наряду с многими другими важными достижениями, не только дает ясное представление об уровне осуществления существующих ранее обязательств по эффективности внешней помощи, но также способствует лучшему пониманию ключевых компонентов УДРР (таких, как лидерство и взаимная отчетность) в попытке ускорить прогресс.

Аккрская программа действий (АПД), принятая на третьем форуме высокого

Информационная заметка УДРР

Сентябрь 2009

уровня по вопросам повышения эффективности внешней помощи, гласит, что определенный прогресс, достигнутый в выполнении Парижской декларации, - недостаточен. АПД подчеркивает, что мы стоим перед необходимостью решения трех основных проблем для ускорения прогресса в области эффективности внешней помощи:

1. Ключевая проблема – заинтересованное участие страны в реализации программ;
2. Создание более всеобъемлющих и эффективных партнерств;
3. Выполнение результатов развития и открытая отчетность по ним должны стать отправной точкой всех наших действий.

Соглашение Монтеррея было проанализировано на последующей **Международной конференции по финансированию для развития в Дохе** (ноябрь – декабрь 2008). Декларация вновь подтверждает соглашение Монтеррея и обращается к Конференции ООН высокого уровня с призывом оценить воздействие мирового финансового и экономического кризиса на развитие.

Как уже упоминалось в первом сборнике, развитие УДРР ускоряется, так как специалисты, его практикующие, обучаются в процессе работы, на собственном опыте.

Приведенный выше краткий обзор этапов УДРР содержит большое количество концепций, принципов, основ и т.д. И хотя все эти компоненты тесно связаны друг с другом, практикующие специалисты могут легко растеряться. В то же самое время,

пытаясь улучшить управление в организациях, специалисты продолжают энергично искать практические инструменты, которые помогли бы ответить на вопрос: «как на практике осуществлять УДРР?»

Ссылки для дополнительных сведений:

www.accrahlf.net
www.aidharmonization.org
www.mfdr.org
www.un.org/esa/ffd

ОЭСР, Всемирный банк (2006), **Сборник: Основы надлежащих практик в управлении для результатов развития; первое издание**, www.mfdr.org/sourcebook

ОЭСР, Всемирный банк (2007), **Сборник: Основы надлежащих практик в управлении для результатов развития; второе издание**, www.mfdr.org/sourcebook

ОЭСР, Всемирный банк (2008), **Сборник: Основы надлежащих практик в управлении для результатов развития; третье издание**, www.mfdr.org/sourcebook

ОЭСР (2008), **Стимулирование эффективности внешней помощи в донорских организациях: надлежащая практика и инструменты самооценки**; доступны по адресу:
www.oecd.org/dac/effectiveness/results.

ОЭСР (2009), **Программное резюме по Управлению для результатов развития**

ⁱ Последствия можно определить как вероятные или существующие краткосрочные и среднесрочные результаты развития (ОЭСР/КСР, 2002, Словарь ключевых терминов по оценке и управлению, основанному на результатах)

ⁱⁱ как, например, логическая структура в цикле управления проектом

ⁱⁱⁱ результаты развития определяются как: продукция (outputs), последствия (outcomes) и воздействие (impact) – (преднамеренное или непреднамеренное, позитивное и/или негативное) действий по развитию

^{iv} CAP-сканирование = Capacity scanning