

Надлежащая практика проведения повторных оценок
Руководство для составителей планов проведения оценки и руководителей

Окончательный вариант

Секретариат ГРФП
1 февраля 2010 года

Резюме

С 2005 года, когда была внедрена Система оценки эффективности управления государственными финансами в рамках Системы государственных расходов и финансовой подотчетности (ГРФП), эта система была использована для проведения более 150 оценок действующих в странах систем УГФ. Хотя многие из недавно проведенных оценок являются “повторными”, они часто не соответствуют одному из важнейших критериев Системы – давать четкое представление о конкретных изменениях степени эффективности деятельности со времени первоначальной оценки.

В связи с этим Секретариату было предложено разработать руководство по “надлежащей практике”, и в настоящем документе представлены рекомендации в отношении каждой из стадий типичной повторной оценки.

В общих чертах руководство построено следующим образом:

ДЛЯ РУКОВОДИТЕЛЕЙ ПРОЦЕССОМ ОЦЕНКИ/ОРГАНИЗАТОРОВ ОЦЕНКИ

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ДОКУМЕНТ/ТЕХНИЧЕСКОЕ ЗАДАНИЕ

- Не следует проводить оценки слишком часто: изменения происходят не сразу, поэтому повторные оценки на основе ГРФП рекомендуется проводить **не чаще, чем раз в три года**.
- КД/ТЗ должны быть **достаточно подробными** и полностью понятными для всех заинтересованных сторон.
- Должен быть обеспечен **беспрепятственный доступ к документации** по предыдущей оценке, независимо от того, опубликована эта документация или нет, а также к неопубликованным примечаниям и, при необходимости, к устным замечаниям и комментариям руководителя группы, проводившей предыдущую оценку.
- Представители **учреждения, игравшего ведущую роль в процессе оценки** (если это не то же самое учреждение, которое проводит повторную оценку), должны входить в состав контрольной группы по проведению повторной оценки.
- **Предпочтительным вариантом является использование той же группы**, которая проводила предыдущую оценку, при условии, что эта группа подготовила качественный отчет, а ее члены одновременно не занимаются разработкой и реализацией реформы системы УГФ и наращиванием организационно-технических возможностей в стране, поскольку в противном случае может иметь место конфликт интересов применительно к проведению оценки.

ДЛЯ СПЕЦИАЛИСТОВ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ОЦЕНКИ

ПОДГОТОВКА

- **Связаться с руководителем группы, проводившей предыдущую оценку**, с тем чтобы при необходимости получить дополнительную информацию о данных и их источниках (в том числе комментарии экспертов, представивших свои замечания и заключения по результатам оценки).
- Не следует подходить к оценке, исходя из **предположения о том, что ваши предшественники либо ошиблись в своих рейтингах, либо сделали все абсолютно безупречно!**
- **Используйте предыдущую оценку в качестве отправной точки**, объясняя динамику произошедших изменений в степени эффективности системы УГФ (вместо того чтобы изучать каждый из показателей по отдельности в отрыве от предыдущей оценки и после этого сравнивать результаты двух оценок, поскольку в этом случае есть риск того, что различия в определениях не будут выявлены и т.п.).

РАБОТА НА МЕСТАХ

- **Проверить, на каком основании были присвоены те или иные рейтинги в прошлый раз** и выявить любые показатели, по которым не имеется достаточной информации для проведения этой проверки.
- **Вести полные и подробные примечания к данным и их источникам** по каждому рейтингу, с тем чтобы можно было отслеживать результаты в будущем (даже если это должно делаться при помощи конфиденциального файла, не включаемого непосредственно в отчет).
- Не следует присваивать рейтинг “D”, если нет достаточной информации для присвоения рейтинга.
- **Не следует пытаться изменить результаты предыдущей оценки:** присвоенные рейтинги отражены в соответствующих документах, используемых различными заинтересованными сторонами, независимо от того, опубликованы эти документы или нет.

СОСТАВЛЕНИЕ ОТЧЕТА

- Если будут обнаружены ошибки или неточности в ранее присвоенных рейтингах, необходимо объяснить их при обсуждении изменений в рейтингах показателей. **Можно включить примечание к сводной таблице показателей, в котором объясняется, что настоящие и предыдущие рейтинги не сопоставимы.**
- **Точно указывайте источники данных** (для того чтобы облегчить работу тех, кто будет проводить оценку в следующий раз).
- **Включить КД/ТЗ в качестве приложения к отчету.**
- Краткое изложение результатов оценки:
 - **Представить краткое описание изменений, произошедших в рейтингах эффективности** со времени предыдущего отчета, и таблицу с оценками по N и N+1;
 - **Указать, сколько показателей ухудшилось, сколько улучшилось и сколько осталось без изменений;**

- Не агрегируйте результаты с **n** по **n+1**, для того чтобы показать улучшение процентных показателей!
- В описательной части:
 - Дать **общее описание проблем, связанных с рейтингами, присвоенными в предыдущем отчете**, которые обусловлены качеством/количеством данных или изменением определений;
 - **Определить значение расхождений** с рейтингами, присвоенными в рамках первоначальной оценки;
 - **Определить причины изменений в рейтингах по сравнению с предыдущей оценкой отдельно по каждому из показателей**, с тем чтобы читатель мог получить полное и подробное представление о том, что произошло.

1 Цель настоящего документа

С 2005 года, когда была внедрена Система оценки эффективности управления государственными финансами в рамках Системы государственных расходов и финансовой подотчетности (ГРФП), эта система была использована для проведения оценок эффективности систем Управления государственными финансами в более чем ста странах. До сих пор большинство проведенных оценок были базовыми оценками, однако — как и следовало ожидать — повторные оценки получают все более широкое распространение в некоторых регионах, охват исходных данных является почти полным, и, кроме того, прошло почти три года со времени проведения первой оценки.

Хотя доля оценок, проводящихся повторно, увеличивается, эти оценки часто не отвечают одному из важнейших критериев системы — а именно, они не дают четкого представления о том, какие изменения произошли в плане эффективности системы со времени проведения первой оценки. В некоторых случаях улучшения описываются в кратком изложении результатов оценки, но не рассматриваются подробно применительно к каждому показателю по отдельности.

Поскольку оценки проводятся все чаще, члены группы по проведению оценки, должностные лица государственных учреждений и представители учреждений развития обратились к Секретариату с просьбой составить руководство по «надлежащей практике» проведения повторных оценок, и в ответ на эту просьбу был подготовлен настоящий документ.

2 Контекст: использование системы

Система оценки эффективности УГФ является одним из трех элементов «усовершенствованного подхода» к реформированию УГФ, которыми являются (i) стратегия реформы УГФ, разрабатываемая и реализуемая по инициативе и под руководством правительства страны, и соответствующий план действий, (ii) скоординированная и рассчитанная на несколько лет программа работы в области УГФ с

участием доноров, поддерживающая государственную стратегию реформы УГФ и согласованная с нею, и (iii) общая информационная база.

Эта система является одним из средств обеспечения третьего из перечисленных элементов — общей информационной базы — и создана она была, в частности, для оценки эффективности УГФ с течением времени и в странах, находящихся на разных уровнях развития, поскольку она позволяет установить исходные уровни, на основе которых можно было бы оценивать достигнутые результаты.

Если система используется на последовательной основе, заинтересованные стороны могут рассчитывать на то, что ее неоднократное применение позволит получать информацию о том, повышается ли эффективность УГФ в стране, и если да, то насколько. Кроме того, в отчете об оценке эффективности УГФ будут отражены усилия, прилагаемые правительством к реформированию системы УГФ, в частности, описание недавно принятых и принимаемых в настоящее время мер по реформированию, хотя возможно, что эти меры пока еще не повлияли на эффективность УГФ.

3 Последовательность

Совершенно очевидно, что для того чтобы результаты двух оценок, проведенных с определенным временным интервалом, были сопоставимы, эти оценки должны проводиться с использованием единой методологии. Если предположить, что первоначальная оценка была основана на неукоснительном соблюдении методологии, в идеальном варианте заинтересованные стороны хотели бы убедиться в том, что результаты и их изменение с течением времени отслеживаются надлежащим образом за счет того, что в этом процессе задействованы:

- ОДНИ И ТЕ ЖЕ специалисты по проведению оценки;
- ОДНИ И ТЕ ЖЕ организаторы;
- ОДНИ И ТЕ ЖЕ партнеры;
- ОДНИ И ТЕ ЖЕ источники данных.

Однако вряд ли все или даже некоторые из перечисленных выше элементов будут присутствовать при повторной оценке. Например, если для проведения предыдущей оценки были наняты консультанты, через три года едва ли удастся собрать группу консультантов в том же составе (в силу характера и режима работы консультантов). Аналогичным образом, за годы, прошедшие со времени предыдущей оценки, некоторые государственные чиновники почти наверняка были назначены на другие должности. Кроме того, менее половины повторных оценок организуются тем же учреждением развития, которое проводило первоначальную оценку, и некоторые источники данных, такие как комментарии организаторов и экспертов (в том числе Секретариата) по предварительным вариантам отчета о предыдущей оценке могут оказаться недоступными в силу соображений конфиденциальности информации.

Существует также вероятность того, что качество предыдущей оценки ставится под сомнение, и в этом случае возникает другой вопрос: может ли эта оценка служить надежным ориентиром, столь необходимым для надлежащего отслеживания достигаемых результатов? Если нет, что следует предпринять специалистам, проводящим повторную оценку?

В свете этих практических соображений особое значение приобретает вопрос о том, в чем заключается «надлежащая практика» проведения повторной оценки.

4 Вопросы, возникающие в процессе повторной оценки

Главная цель повторной оценки заключается в отслеживании того, что произошло со времени предыдущей оценки в плане эффективности системы. Для этого необходимо убедиться в том, что сравнивается то, что можно сравнить. Это означает, что необходимо иметь информацию о тех фактах, на основе которых показатели оценивались в прошлый раз. Это не всегда очевидно. Например, показатели доходов и расходов, которыми располагали те, кто проводил предыдущую оценку, могли измениться в результате аудита, поэтому те, кто проводит повторную оценку, могли получить другие данные о бюджете за тот же год. Эти и другие вопросы подробно обсуждаются ниже.

Если проанализировать двадцать с лишним повторных оценок, проведенных на данный момент, становятся очевидными два момента. Во-первых, почти все эти оценки проводились спустя меньший срок, чем тот, который рекомендуется применительно к ГРФП (3-5 лет), хотя общепризнанно, что должно пройти определенное время, прежде чем реформы начинают давать результаты. Во-вторых, качество этих повторных оценок не всегда одинаково. Некоторые из них были выполнены качественно, другие же оставляют желать лучшего. Есть несколько факторов, которыми могут быть обусловлены такие различия:

- Во-первых, несмотря на то что члены группы по проведению оценки знали, что они проводят повторную оценку, они могли сознательно принять решение не просматривать отчет о предыдущей оценке, о чем свидетельствует следующая цитата из одного из отчетов о проведении оценки: «Группа хотела прийти к самостоятельному заключению, чтобы результаты предыдущей оценки не повлияли на мнение членов группы. Это было обсуждено с заинтересованными сторонами в процессе оценки». В такой ситуации гораздо труднее объяснить, чем обусловлены изменения рейтингов.
- Во-вторых, концептуальный документ/техническое задание могли не содержать достаточно подробной информации о том, что именно следует делать проводящим оценку специалистам для отслеживания изменений, произошедших со времени предыдущей оценки.
- В-третьих, специалисты по проведению оценки не были ознакомлены с результатами предыдущей оценки, и, если повторная оценка организована другим

учреждением, они могли не иметь доступа к проектам отчета или даже к его окончательному варианту, если он не публиковался. В этом случае они могут прийти к заключению, что у них нет возможности сравнить результаты двух оценок.

- В-четвертых, члены группы по проведению оценки не были ознакомлены с комментариями экспертов (в том числе Секретариата) относительно *проекта* отчета о предыдущей оценке, в котором могли быть указаны факторы, с учетом которых присваивались рейтинги, но которые **не были** учтены в *окончательном* варианте отчета. Таким образом, специалисты, проводящие повторную оценку, могут не располагать всей существенной информацией, необходимой для сравнений.
- В-пятых, группа по проведению оценки может иметь свое мнение относительно обоснованности рейтингов, отличное от мнения тех, кто проводил предыдущую оценку, и по этой причине не может осмысленно проводить сравнение.
- И наконец, некоторые повторные оценки представляют собой попытку сформулировать более точные ориентиры, чем те, которые были установлены на основе результатов предыдущей оценки. В этом случае сравнение может быть признано не имеющим смысла.

5 Примеры надлежащей практики

Согласно определению Секретариата, повторная оценка считается удовлетворительной, если она проверяет критерии, на основе которых были присвоены рейтинги в рамках предыдущей оценки и выявляет любые показатели, по которым не было достаточной информации для такой проверки. Кроме того, в ходе успешной повторной оценки учитываются все очевидные ошибки в плане обоснования результатов предыдущей оценки, с тем чтобы можно было сравнить то, что поддается сравнению.

Ниже приводятся некоторые примеры наиболее распространенных недостатков, выявленных Секретариатом в результате ознакомления с последними отчетами о проведении оценок и указанных Секретариатом в комментариях.

- “Недостаточно внимания уделено отслеживанию изменений. В отчете приводятся сравнительные рейтинги, однако не указаны факторы, которыми были обусловлены изменения рейтингов применительно к каждому из показателей”.
- “Поскольку рейтинги по каждому из показателей (и, возможно, по отдельным компонентам каждого из показателей) за 200X год не сравниваются с рейтингами за 200Y год, невозможно определить какие изменения произошли (и произошли ли они вообще)”.
- “Сравнения или объяснения представлены лишь по небольшому числу показателей”.

- “Отсутствует сводная таблица с указанием предыдущих и текущих рейтингов, равно как и информация о том, чем обусловлены изменения или отсутствие таковых”.

Недостатки, подобные перечисленным выше, можно устранить, если :

- в кратком изложении результатов оценки представить краткий обзор изменений, произошедших в рейтинге эффективности со времени составления предыдущего отчета, а также таблицу с указанием предыдущих и текущих рейтингов;
- по каждому из показателей указать, чем обусловлены изменения, произошедшие со времени предыдущей оценки;
- в качестве приложения представить подробное описание изменений, произошедших со времени предыдущей оценки.

Рейтинги, присвоенные показателям, дают довольно приблизительное представление о произошедших изменениях, однако отдельные параметры могут меняться по-разному, а изменения степени эффективности могут не быть достаточно существенными для того, чтобы повлиять на рейтинг, присвоенный тому или иному показателю (в этом случае может быть целесообразным использовать стрелку). Поэтому необходимо более подробное пояснение.

Для того чтобы проиллюстрировать надлежащую практику, Секретариат предлагает следующие примеры, взятые из отчетов, опубликованных в последнее время :

- В кратком изложении результатов оценки :

..... “7 показателей, представленных в таблице A1, по всей видимости, ухудшились в 2005 году. На самом деле некоторые из оценок, присвоенных в 2005 году, представляются завышенными, что объясняется в приведенных в докладе сравнительных таблицах. Представляется, что в действительности ухудшился лишь один показатель – D-1. Это вызывает удивление, учитывая информацию, содержащуюся в типовых таблицах, разработанных в рамках программы реформ, и требует уточнения в рамках обзора. Двенадцать показателей, по-видимому, не изменились, хотя в некоторых областях деятельности, к которым относится ряд показателей (PI-10, 15, 18, 26 и 27) проведены важные реформы, хотя не настолько существенные, чтобы изменить рейтинг. Еще 12 показателей улучшились, хотя в результате изменения оценки показателя PI-5 в 200X году количество этих показателей уменьшилось до 11 (PI-4, 6, 9, 13, 14, 17, 20, 21, 22, 24 и D-2). Некоторые из этих показателей отражают увеличение масштабов деятельности, более широкое использование систем УФД и другие реформы. Вместе с тем, некоторые недостатки необходимо устранить с большей эффективностью, как показано в кратком изложении результатов”.

Таблица A1

		Оценка в	Оценка в

		200X	200Y
PI-1	Совокупные показатели исполнения расходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом	B	B
PI-2	Структура расходов в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом	C	C
PI-3	Совокупные показатели исполнения доходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом	A	A
PI-4	Сумма задолженности по расходам и наблюдение за ней	D	D+

- По отдельным показателям:

“Сравнение показателей за 2004 и 2006 годы: основываясь на имеющейся информации за 2007 год, необходимо отметить, что оценка, присвоенная показателю PI-1 в 2004 году, была ошибочной, в частности, из-за того, что в расчет были приняты расходы на обслуживание долга. В то время зарегистрированные отклонения показателя расходов составляли +3,7% в 2003 году, 10,8 % в 2003 году (вследствие наводнений, причинивших стране огромный ущерб в 2000 и 2001 годах и вызвавших необходимость в существенном увеличении расходов на ликвидацию последствий стихийных бедствий и реконструкцию, которые трудно было точно отразить в бюджете) и 3,7% в 2004 году. Согласно скорректированным результатам проведенного нами анализа данных за 2004 год (на основе окончательного отчета о состоянии счетов), отклонение в 2004 финансовом году составило 5,19%, в связи с чем этому показателю был бы присвоен рейтинг «B».

- После этого, в приложении представлена подробная информация о рейтингах, присвоенных каждому из показателей в рамках ГРФП N и ГРФП N+1, и описание изменений, произошедших в период между N и N+1:

		Оценка в 200X	Оценка в 200Y	Изменения в период между 0X и 0Y
PI-1	Совокупные показатели исполнения расходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом	C	B	Благодаря неослабному вниманию, уделяемому поддержанию бюджетной дисциплины, бюджет в целом стал более предсказуемым

PI-2	Структура расходов в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом	D	D	Налицо некоторое улучшение показателя средней величины расхождений между расходами МДВ и общей величиной расхождений между фактическими и заложенными в бюджет расходами. Это может быть обусловлено как стабильным финансированием приоритетных программ, так и улучшениями в плане ассигнования средств МДВ на протяжении года. Тем не менее, отклонения фактических расходов от заложенных в бюджет показателей остаются значительными.
PI-3	Совокупные показатели исполнения доходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом	A	A	Благодаря консервативным прогнозам уровня доходов, а также повышению эффективности мер по взиманию налогов, поддерживался уровень доходов, превышающий заложенный в бюджет показатель.
PI-4	Сумма задолженности по расходам и наблюдение за ней	D+	B+	
(i)	Сумма задолженности по расходам и последние изменения в этой сумме	<i>D</i>	<i>B</i>	В результате реализации рассчитанной на 5 лет государственной стратегии сокращения задолженности по расходам удалось уменьшить общую сумму этой задолженности в годовом исчислении
(ii)	Наличие данных для наблюдения за суммой задолженности по расходам	<i>B</i>	<i>A</i>	В настоящее время квартальные отчеты регулярно составляются

				Управлением внутреннего аудита
--	--	--	--	--------------------------------

6 Расхождения с предыдущими рейтингами

Для того чтобы иметь возможность надлежащим образом отслеживать изменения в показателях эффективности УГФ, понимать, чем обусловлены эти изменения, и быть уверенным в точности результатов сравнения рейтингов того или иного показателя в разные периоды времени, необходимо, чтобы, ознакомившись с описательной частью отчета об оценке эффективности УГФ, читатель мог понять, что изменилось и насколько.

Кроме того, необходимо иметь в виду, что не все изменения рейтингов непременно означают, что изменилась степень эффективности системы УГФ. Возможны следующие причины таких изменений (о чем свидетельствуют результаты недавно проведенных оценок):

- **Неодинаковый доступ к информации**

Пример из показателя PI-7: “На этот раз были приняты в расчет результаты анализа квазифискальных операций полугосударственных предприятий. Эти результаты не были доступны при проведении предыдущей оценки. Отсюда менее высокие рейтинги на этот раз, однако ничто не свидетельствует о каких-либо ухудшениях”.

Еще один пример: PI-4. “На этот раз оценка проводилась на основе иного определения задолженности по платежам. В прошлый раз оценка была основана на определении, используемом в бухгалтерском учете, поэтому были учтены только те платежи, по которым платежные поручения были приняты и обработаны Казначейством. Так что сумма задолженности по платежам увеличилась, однако это не означает снижение эффективности”.

- **Разные выборки**

Пример PI-21: “Оценка, результаты которой были представлены в предыдущем отчете, была основана на информации о положении дел в министерствах сельского хозяйства, юстиции и финансов. На этот раз оценка основана на информации, полученной от министерств образования и юстиции. Поэтому прямое сравнение едва ли может быть обоснованным”.

- **Различия в интерпретации**

Пример PI-24(ii): “В прошлом году отчеты об исполнении бюджета были представлены через 4-7 недель после окончания квартала, а в среднем — через 5,5 недель. В результате был присвоен рейтинг ‘В’. Согласно результатам последней оценки, показатель совершенно не изменился, однако был присвоен рейтинг ‘С’, поскольку два отчета задержались больше, чем на 6 недель”.

- **Методология присвоения рейтингов: ошибки не исключены**

Должно быть объяснено, каким образом ошибки повлияли на изменение рейтингов. Вот лишь несколько примеров:

- “присвоен неправильный рейтинг, несмотря на убедительные доказательства”;
- “использование метода М1 для агрегирования параметров, хотя следовало использовать метод М2”;
- “присвоение знака ‘+’ какому-то одному параметру показателя”.

Секретариат **рекомендует** следующее: если в ходе повторной оценки обнаружены любые из перечисленных выше недостатков, проводящим эту оценку специалистам **не следует пытаться явным образом пересматривать результаты ранее проведенной оценки**, поскольку эта работа уже могла цитироваться, и это может привести к бесконечным дебатам. Если в рейтингах, присвоенных в рамках предыдущей оценки, были обнаружены явные, неоспоримые ошибки, их следует объяснить в процессе обсуждения изменений в рейтингах показателей.

Можно вставить примечание к сводной таблице показателей, в котором объясняется, что настоящие и предыдущие рейтинги не сопоставимы, или то, как иные мнения об эффективности, высказанные в предыдущей оценке, могли повлиять на заключения относительно динамики изменений в эффективности системы УГФ, произошедших с тех пор.

Важно также отметить, что рейтинг каждого из показателей должен быть увязан с рейтингом, присвоенным в рамках предыдущей оценки, т.е. внимание должно быть сосредоточено на объяснении того, как изменилась эффективность, с использованием результатов предыдущей оценки в качестве отправной точки, вместо того, чтобы оценивать каждый из показателей в отрыве от предыдущей оценки, а затем сравнивать результаты двух оценок. Во втором случае появляется риск того, что выделенные выше различия могут остаться без внимания.

И наконец, желательно, но не всегда возможно, указать, благодаря чему эффективность повысилась – для этого может потребоваться более детальный анализ, чем тот, который призван обеспечить ОЭ УГФ, т.е. анализ глубинных причин (таких как факторы, ограничивающие возможности).

7 Представление отчетности об отдельных показателях

Секретариат рекомендует представлять данные в табличном формате, как показано ниже :

Показатель	Оценка 2006	Оценка 2010	Изменения в плане эффективности	Другие факторы
------------	-------------	-------------	---------------------------------	----------------

PI-1	С	В	Эффективность повысилась, о чем свидетельствуют следующие показатели: 2006: 6%, 11%, 18% 2010: 5%, 11%, 6%	Не совсем ясно, были ли все средства, полученные на реализацию проектов из внешних источников, исключены из данных, на основе которых проводилась оценка в 2006 году, однако этот вопрос, вероятно, не имеет особого значения
PI-4 (i)	А	С	Изменения в плане эффективности неочевидны, несмотря на то, что, согласно официальным данным, задолженность по платежам увеличилась с 1% в 2006 году до 6% в 2010 году.	В оценке, проведенной в 2006 году, использовались данные только о платежных поручениях в процессе обработки, но не о неоплаченных счетах.

8 Заключение относительно изменений в плане эффективности системы УГФ в целом

По мере того как число повторных оценок увеличивалось, авторами был предпринят ряд попыток сформулировать агрегированный показатель изменений степени эффективности. Такой агрегированный показатель может быть особенно привлекательным в тех случаях, когда некоторые показатели свидетельствуют о повышении, а другие – о снижении эффективности. Агрегирование как правило, заключается в пересчете порядковых значений рейтингов показателей в числовые значения и присвоение весов каждому из показателей. Однако поскольку не существует научно обоснованного метода осуществления подобного пересчета, Секретариат ни поддерживает, ни рекомендует какой-либо конкретный подход. (Подробно вопросы методологии, возникающие в связи с попытками агрегирования оценок на основе ГРФП, см. в документе “Issues in Comparison and Aggregation of PEFA Assessment Results Over Time and Across Countries”, опубликованном на веб-сайте ГРФП (www.pefa.org).

Как явствует из настоящего Руководства, рекомендуемый подход заключается в следующем: сравниваются рейтинги по каждому из показателей, а в описательной части Отчета об эффективности УГФ делаются выводы о причинах различий в рейтингах и, соответственно, указываются любые изменения в степени эффективности системы УГФ. В кратком изложении результатов оценки приводятся общие заключения относительно динамики и масштабов изменений, и подчеркивается относительное значение изменений

в различных показателях и, если это целесообразно, взаимосвязь между этими изменениями.

9 Концептуальный документ/техническое задание

В концептуальном документе/техническом задании (КД/ТЗ) к отслеживанию прогресса следует подходить со всей осторожностью и тщательно. Для того чтобы иметь возможность надлежащим образом отслеживать изменения в показателях эффективности УГФ, понимать, чем обусловлены эти изменения, и быть уверенным в точности результатов сравнения рейтингов того или иного показателя в разные периоды времени, необходимо, чтобы, ознакомившись с описательной частью отчета об оценке эффективности УГФ, читатель мог понять, что изменилось и насколько.

Поэтому те, кто занимается оценкой, должны отдавать себе отчет в том, что от них ожидают сравнение результатов оценки и отслеживание показателей эффективности за разные периоды времени (с соответствующими пояснениями). В КД/ТЗ должно быть установлено требование, согласно которому группа специалистов по проведению оценки должна объяснить все факторы, под влиянием которых произошло то или иное изменение рейтинга каждого из показателей, определить, насколько изменилась эффективность, и убедиться в том, что любой читатель может проследить изменения, произошедшие со времени проведения предыдущей оценки. Это может составить довольно значительную часть отчета, даже несмотря на то что наличие результатов предыдущей (качественной) оценки, как правило, упрощает работу по проведению оценки.

Для того чтобы в результате повторной оценки можно было осмысленно проследить произошедшие изменения, важно, чтобы оценка каждого из показателей была увязана с предыдущей оценкой, т.е. внимание должно быть сосредоточено на объяснении того, как изменилась эффективность, с использованием результатов предыдущей оценки в качестве отправной точки, вместо того, чтобы оценивать каждый из показателей в отрыве от предыдущей оценки, а затем сравнивать результаты двух оценок (риск, связанный с применением такого подхода, заключается в том, что на динамику могут повлиять различия в определениях или выборках, может появиться новая информация, либо, в пограничных случаях, оценки могут интерпретироваться по-разному). Все это должно быть четко указано в КД/ТЗ, как видно из примера в **ПРИЛОЖЕНИИ А**.

Пример концептуального документа/технического задания, **способного** обеспечить удовлетворительное проведение повторной оценки:

- “Целью оценки является подготовка полного “Отчета об оценке эффективности УГФ” (ОЭ-УГФ) в соответствии с методологией ГРФП, с тем чтобы проанализировать общую эффективность действующей в стране системы УГФ, а также проследить динамику показателей, оцененных на основе ГРФП, со времени предыдущей

оценки, что позволит оценить произошедшие за это время изменения степени эффективности системы.

- Конкретными целями настоящей оценки являются:
 1. Скорректировать результаты обзора эффективности УГФ в соответствии с Системой оценки эффективности ГРФП.
 2. Определить и объяснить, насколько повысилась эффективность системы, на основе рейтингов, присвоенных показателям ГРФП, сравнив их с результатами предыдущей оценки.
 3. Оценить результаты обзора ГРФП, т.е. изменения степени эффективности в результате деятельности в рамках проекта, и возможное влияние этой деятельности на присвоенные рейтинги.
- Специалистам, занимающимся оценкой, будут предоставлены:
 - а) Итоговый отчет о предыдущей оценке.
 - б) Все комментарии экспертов по поводу предыдущей оценки.
 - в) Возможность получить информацию от руководителя группы, проводившей предыдущую оценку, который сможет подробно объяснить присвоенные рейтинги, если возникнет такая необходимость.

Выдержка из концептуального документа/технического задания, **едва ли способного** обеспечить удовлетворительное проведение повторной оценки:

- “Необходимо учесть то, что сделано со времени предыдущей оценки” (однако от тех, кто проводит оценку, не требуется ничего более конкретного, например, ознакомление с результатами предыдущей оценки).

Пример: концептуальный документ/техническое задание**Конкретные цели**

1. Скорректировать результаты обзора эффективности УГФ в соответствии с Системой оценки эффективности ГРФП.
2. Определить и объяснить, насколько повысилась эффективность системы, на основе рейтингов, присвоенных показателям ГРФП, сравнив их с результатами предыдущей оценки.
3. Оценить результаты обзора ГРФП, т.е. изменения степени эффективности в результате деятельности в рамках компонентов программы реформ, и ее возможное влияние на присвоенные рейтинги.
4. Следует принять во внимание все возможные факторы, которыми могли быть обусловлены изменения в присвоенных рейтингах, такие как:
 - Изменения в определениях
 - Более значительный объем информации или более широкий доступ к информации
 - Разные методы получения и агрегирования данных
 - Разные подходы при вынесении экспертных заключений
 - Неточности в методологии присвоения рейтингов в прошлый раз, например, присвоение рейтинга “D” при отсутствии достаточной информации для присвоения такого рейтинга.
5. Консультанты, работающие над отчетом, должны обеспечить следующее:
 - Объяснение всех факторов, которыми обусловлено изменение рейтинга каждого из показателей
 - Объяснение, каким образом и насколько изменилась эффективность
 - Любой читатель имеет возможность проследить изменения, произошедшие со времени предыдущей оценки.