

**ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ВЫПОЛНЕНИЯ
КРУПНЫХ ПРОЕКТОВ И ПРОГРАММ И ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ
РАЗВИТИЯ ПРОЕКТНОГО МЕНЕДЖМЕНТА В РФ**

Беляев И.П., д.т.н., профессор
Евразийский центр управления проектами
Эксперт

Палагин В.С.
кандидат военных наук, доцент, СРМ, РМР
член СОВНЕТ/РМА, РМІ, РМІ DPC SIG
Евразийский Центр Управления Проектами
Генеральный директор

Введение

Хороший японский стандарт управления проектами Р2М учит, что проект выполняется там, где имеют дело с «одной темой», а программы возникают, когда приходится иметь дело с несколькими темами. Проекты часто выполняются в инжиниринге, строительстве, ИТ и связи. Программы становятся отличительной чертой развитого общества и выполняются для целостного решения сложных проблем путем выполнения нескольких органично взаимосвязанных проектов. Однако, несмотря на свои достоинства, Р2М мало кому известен в России, поэтому для темы данного доклада показателен сравнительный анализ американского и российского опыта управления программами.

Методика оценки эффективности выполнения крупных проектов и программ

Такой сравнительный анализ эффективности реализации национальных программ США (около 800 национальных Программ) и России (26 национальных Программ) проведен В.С.Данилиным и Т.В.Мещеряковой. Масштабы различаются на порядок, но при такой базе данных проведенное исследование позволяет сделать ряд важных выводов.

Под программой понимается деятельность или совокупность видов деятельности предназначенных для достижения поставленной цели. В США программа учитывается Исполнительной властью и Конгрессом при разработке бюджета или решения других важных государственных проблем. При определении эффективности программ используется методика PART – методика рейтингования программ, учитывающая множество показателей.

1. Основные положения методики оценки и рейтингования программ (Program Assessment Rating Tool, PART)

Методика основана на многокритериальной оценке базовых характеристик программ. Для оценок программ использованы следующие критерии.

1. Цели и структура программ:

□ определяется ясность целей и важность программы для решения проблем федерального значения, эффективность предлагаемых механизмов решения проблемы и выделения ресурсов.

2. Стратегическое планирование:

□ оценивается наличие долгосрочных и годовых целей реализации программы и показателей ее результативности.

3. Управление программой

□ оценивается уровень менеджмента программы, включая финансовый мониторинг и контроль за исполнением программных мероприятий.

4. Результаты выполнения программы:

□ оценивается ход реализации программы с точки зрения поэтапного достижения долгосрочных и обеспечения реализации годовых целей.

По первым трем критериям предусмотрены три формы ответов: «да» - 1, «нет» - 0, и «вопрос неприменим». Каждый из критериев может разделяться на подкритерии (от 5 до 8 – см. табл.2). Итоговая оценка по критерию рассчитывается следующим образом:

$$\text{Итоговая оценка программы по критерию } i: a_i \times (100 / N_i - b_i) = R_i$$

где a_i количество ответов «да», N_i – число частных критериев в i -м, b_i - количество ответов «вопрос неприменим», R_i – итоговая оценка.

По четвертому критерию предусмотрена более гибкая схема. Здесь возможны 4 варианта ответов: «да», «в значительной степени», «в незначительной степени», «нет». Этим словесным градациям качества соответствуют следующие числовые значения: «1», «0,67», «0,33», «0».

В целях исключения субъективизма в Инструкции для пользователей, разработанной Административно-бюджетным управлением, утвердительный ответ на каждый вопрос тщательно регламентируется.¹ Основные регламентируемые индикаторы – это обосновывающие ответ комментарии и документальные свидетельства.

Помимо стандартного набора вопросов по всем оцениваемым программам разработаны специальные вопросы в зависимости от типа той или иной программы.

При этом для целей оценки все программы были классифицированы по следующим 7 категориям:

¹ OMB. Instructions for Program Assessment Rating Tool. Инструкция по заполнению формы представляет собой многостраничный документ, определяющий основные стандарты процедуры рейтингования программ.

1. Прямые федеральные программы.
2. Программы субсидирования на конкурсной основе.
3. Программы субсидирования на формульной основе.
4. Программы по разработке нормативно-правовых и иных регулирующих актов.
5. Инвестиционные программы.
6. Кредитные программы.
7. Программы НИОКР.

Для четырех интегральных (базовых) критериев приняты следующие веса:

1. «Цели и структура программ» - 0,2;
2. «Стратегическое планирование» - 0,1;
3. «Управление программой» - 0,2;
4. «Результаты выполнения программы» - 0,5.

Сумма весов равна 1.

Как видно, наибольший вес в интегральной оценке программы имеет критерий **результативности**. Относительно низкий вес критерия «Стратегическое планирование» объясняется тем фактом, что ряд ключевых подкритериев данного критерия «перекликаются» с подкритериями четвертого критерия.

Веса подкритериев (частных критериев) по умолчанию определяются как равновесные (в пределах интегрального критерия), то есть вес частного критерия (показателя) принимается за $100/N$ (где N - число частных критериев для данного интегрального).

В ходе рейтингования рассчитываются как общий (интегральный) рейтинг программы, так и частные рейтинги по разделам. Схема таких расчетов показана в таблице 1.

Таблица 1. Расчет интегрального и частных рейтингов программы

№	Интегральный критерий (i)	Число частных критериев* (показателей), N_i	Вес частного критерия (показателя)	Значение оценки, X_{ij}	Частный рейтинг по данному интегральному критерию, R_i	Вес критерия i, W_i
1	«Цели и структура программ»	N_1 (5)	$100/N_1$	1;0	$R_1 = 100/N_1 * \sum_{j=1}^n X_{1j}$	0.2
2	«Стратегическое планирование»	N_2 (8)	$100/N_2$	1;0	$R_2 = 100/N_2 * \sum_{j=1}^n X_{2j}$	0.1
3	«Управление программой»	N_3 (5)	$100/N_3$	1;0	$R_3 = 100/N_3 * \sum_{j=1}^n X_{3j}$	0.2
4	«Результаты выполнения программы»	N_4 (4)	$100/N_4$	1; 0.67; 0.33; 0	$R_4 = 100/N_4 * \sum_{j=1}^n X_{4j}$	0.5

$$\text{Общий рейтинг (Rp)} = R_1 * 0,2 + R_2 * 0,1 + R_3 * 0,1 + R_4 * 0,5$$

* - в скобках указано количество вопросов демонстрационной версии последней редакции инструкции к методике (*Instructions for Program Assessment Rating Tool, 2005*).

Декомпозиция критериев на частные подкритерии приведена в разделе 2.

Полученные значения интегрального и частных рейтингов программы приводятся в процентах. Соответственно, диапазон их значений может колебаться от 0% до 100%.

2. Частные подкритерии оценки и рейтингования программ

2.1. Критерий I «Цели и структура программы»

(Вес критерия $W_1 = 0,2$, количество частных критериев - 5)

Подкритерий 1.1. *Сформулирована ли основная цель программы четко и ясно?*

Подкритерий 1.2. *Направлена ли программа на решение конкретной существующей проблемы, отражает ли она интересы или потребности, которые можно четко определить и которые действительно существуют в настоящее время?*

Подкритерий 1.3. *Построена ли программа таким образом, что она не дублирует какие-либо другие федеральные, региональные или местные программы или частные инициативы?*

Подкритерий 1.4. *Является ли построение программы и используемые в ней механизмы наиболее эффективными с точки зрения решения поставленной задачи?*

Подкритерий 1.5. *Эффективна ли структура программы с точки зрения обеспечения целевого характера программы, то есть для того, чтобы выделяемые ресурсы дошли до предполагаемых бенефициариев, и/или для того, чтобы иным способом обеспечить выполнение цели программы?*

2.2. Критерий II «Стратегическое планирование»

(Вес критерия $W_2 = 0,1$; количество подкритериев – 8,)

Подкритерий 2.1. *Сформулировано ли в программе ограниченное число количественно измеримых показателей, отражающих достижение конечных социально-экономических результатов ее выполнения?*

Подкритерий 2.2. *Сформирован ли в программе временной план-график достижения количественно измеримых долгосрочных целей программы?*

Подкритерий 2.3. *Сформулировано ли в программе ограниченное число количественно измеримых годовых показателей хода выполнения программы, которые отражают достигнутый прогресс в отношении реализации долгосрочных целей программы?*

Подкритерий 2.4. *Представлены ли в программе исходные (базовые) значения для ежегодных показателей, необходимые для ежегодной оценки хода реализации программы?*

Подкритерий 2.5. *Определены ли в программе обязательства всех ее участников, и насколько их деятельность отражается на выполнении годовых и долгосрочных целей программы?*

Подкритерий 2.6. *Проводятся ли на регулярной основе или по мере необходимости независимые экспертизы программы, связанные с оценкой хода ее реализации и подготовкой рекомендаций по корректировке программы?*

Подкритерий 2.7. *Четко ли увязаны бюджетные заявки на финансирование программы с выполнением годовых и долгосрочных целей программы, и отражены ли в бюджете программы потребности в ресурсах в полном объеме и прозрачным образом?*

Подкритерий 2.8. *Были ли предприняты руководством программы действенные меры для исправления имеющихся недостатков в области стратегического планирования?*

2.3. Критерий III «Управление программой»

(Вес критерия $W_3 = 0,2$, количество подкритериев – 5)

Подкритерий 3.1. *Производится ли министерством или ведомством, осуществляющим реализацию программы, своевременный сбор достоверной информации о ходе выполнения программы, включая информацию, получаемую от участников программы, и используется ли эта информация в целях управления программой и улучшения хода ее выполнения?*

Подкритерий 3.2. *Ответственны ли руководители программы, а также ее участники, за расходование средств программы, соблюдение графиков и показателей хода выполнения программы?*

Подкритерий 3.3. *Расходуются ли средства, выделенные по программе (как средства федерального бюджета, так и средства участников), своевременно, и используются ли они по своему целевому назначению?*

Подкритерий 3.4. *Осуществляется ли координация действий по реализации данной программы и других программ, направленных на достижение сходных социально-экономических результатов?*

Подкритерий 3.5. *Были ли предприняты в ходе реализации программы действенные меры по преодолению недостатков в управлении программой?*

2.4. Критерий IV «Результаты выполнения программы»

(Вес критерия $W_4 = 0,5$; количество подкритериев – 4)

Подкритерий 4.1. *Продemonстрирован ли в ходе реализации программы необходимый прогресс в достижении долгосрочных целей?*

Подкритерий 4.2. *Выполняются ли в ходе реализации программы (включая участников программы) годовые целевые показатели ?*

Подкритерий 4.3. *Обеспечивается ли ежегодное снижение или поддержание на постоянном уровне удельных затрат на единицу прямого результата в ходе реализации программы?*

Подкритерий 4.4. *Имеются ли независимые оценки, показывающие, что программа является эффективной и обеспечивает достижение намеченных результатов?*

2.4.1.Итоговые данные по критерию IV «Результаты выполнения программы»

(Вес критерия $W_4 = 0,5$)

4.1. Количество подкритериев– $N_4 = 4$

4.2. Количество оценок:

- положительных – $a_{4,1}$
- «в значительной степени» - $a_{4,2}$
- «в незначительной степени» - $a_{4,3}$
- отрицательных - $a_{4,4}$

4.3. Итоговая оценка программы по критерию IV:

$$(100/ N_4) \times (a_{4,1} \times 1 + a_{4,2} \times 0,67 + a_{4,3} \times 0,33 + a_{4,4} \times 0) = R_4$$

$$\text{Интегральный рейтинг (R}_p\text{)} = R_1 * 0,2 + R_2 * 0,1 + R_3 * 0,2 + R_4 * 0,5$$

Оценки программ в словесных градациях качества приведены в табл. 2

Таблица 2. Оценки программ в словесных градациях качеств

Численное значение интегрального рейтинга (R_p)	Качественная характеристика Программы
$85\% \leq R_p$	Эффективная
$70\% \leq R_p < 85\%$	Умеренно эффективная
$50\% \leq R_p < 70\%$	Адекватная
$R_p < 50\%$	Неэффективная

Итоги оценки эффективности национальных программ США

Итоги оценки эффективности национальных программ США в соответствии со словесными градациями качества (табл. 2) приведены в табл. 3

Таблица 3. Итоговые оценки эффективности национальных программ (США)

	Эффек- фек-	Умеренно эффектив-	Адек- ватная	Неэф- фектив-	Результаты не продемон-

	тивная	ная		ная	стрированы	
Прямые федеральные программы (DF = Direct Federal)	20,1	30,9	28,1	1,6	19,3	100
Программы субсидирования на конкурсной основе (CO = Competitive Grant)	8,1	19,6	32,4	4,7	35,1	100
Программы субсидирования на формульной основе (BF = Block/Formula Grant)	5,9	21,5	28,1	8,1	36,3	100
Программы по разработке нормативно-правовых и иных регулирующих актов. (RG= Regulatory)	17,7	32,3	29,0	0,0	21,0	100
Инвестиционные программы. (CA= Capital Assets and Service Acquisition Program)	17,6	31,1	27,0	2,7	21,6	100
Кредитные программы. (CR= Credit)	6,9	24,1	48,3	3,4	17,2	100
Программы НИОКР. (R&D = Research and Development)	29,8	46,8	12,8	3,2	7,4	100
Всего	15,7	29,0	27,8	3,5	24,0	100

Прямых федеральных программ США – всего 249.

Итоги оценки эффективности национальных программ России

Итоги оценки эффективности национальных программ России (по итогам 2006г.) приведены в таблице 4.

Таблица 4. Распределение программ по результирующим качественным оценкам (РФ)

	Оценки			Всего
	Эффективная	Недостаточно эффективная	Неэффективная	
Количество программ	1	20	5	26
Доля программ	4%	77%	19%	100%

Приведенные в табл.4 оценки относятся к совокупности федеральных целевых программ, по которым государственными заказчиками в рамках годового отчета о ходе их выполнения были представлены достаточно информативные для проведения оценок исходные материалы в электронной форме.

Сравнительные результаты оценок эффективности прямых федеральных программ РФ и США приведены в табл. 5.

Таблица 5. Сравнительные результаты оценок эффективности программ

	Оценки			Всего
	Эффективная	Недостаточно эффективная	Неэффективная	
Доля программ США	20,1%	59%	20,9%	249
Доля программ РФ	4%	77%	19%	26

Далее показаны – распределение по зонам эффективности программ США (Рис.1) и по РФ (Рис.2). Результаты сравнения двух диаграмм достаточно красноречивы и наглядно показывают преобладание более эффективных результатов в программах США.

Так что же делать? Взять да и скопировать американский опыт, будет и нам счастье? Однако, не все так просто. Есть глубокие системные ограничения на перенос в наши условия любого самого успешного зарубежного опыта.

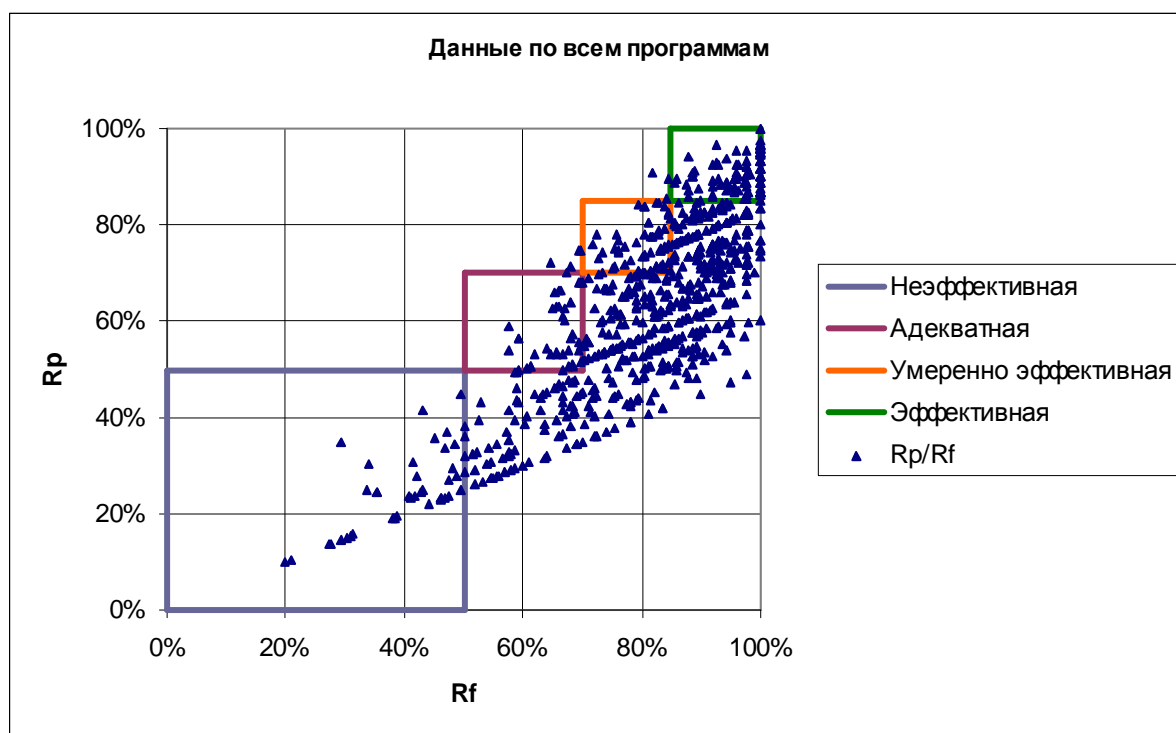


Рис. 1. Распределение по зонам эффективности программ США.

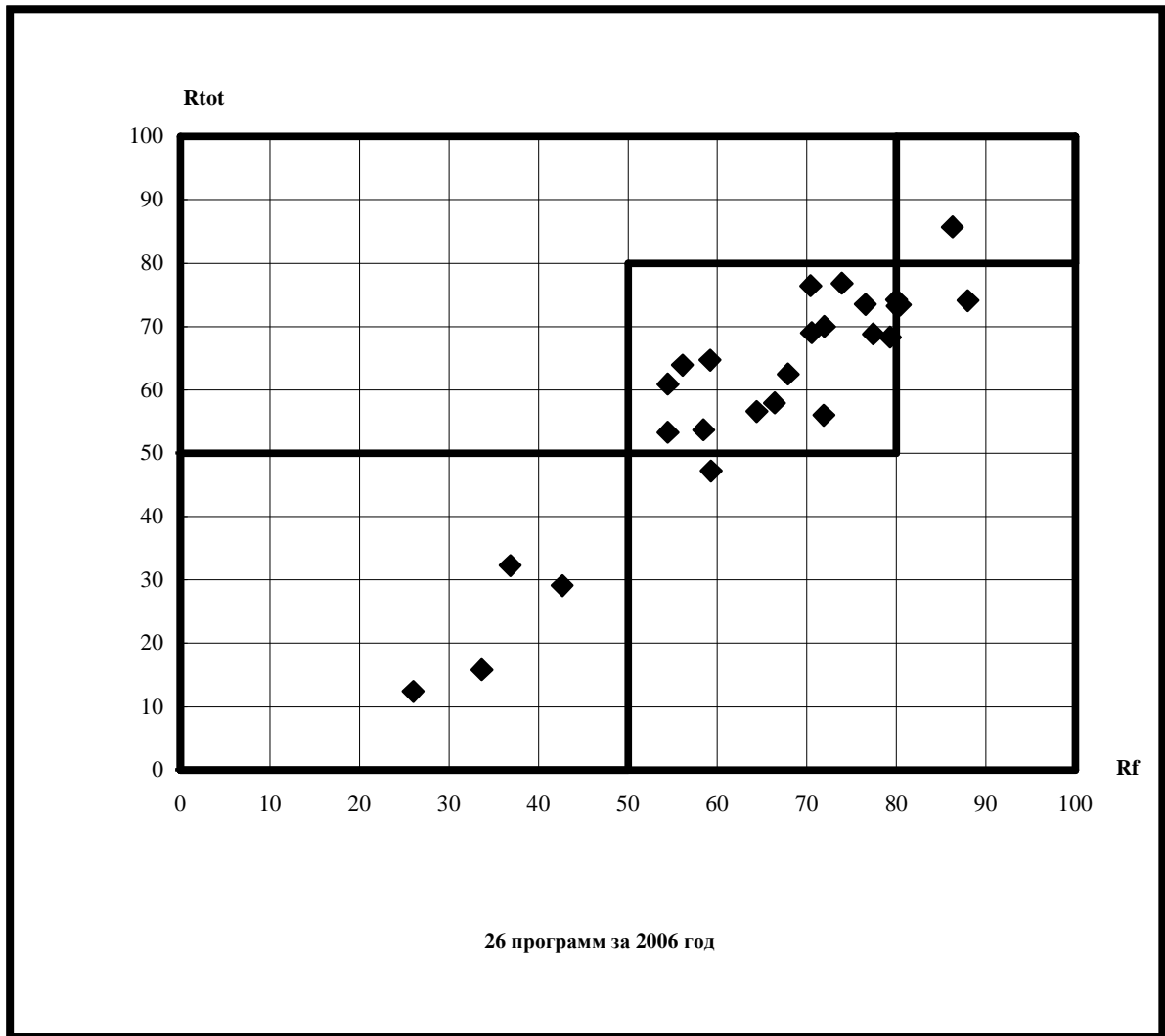


Рис. 2. Распределение по зонам эффективности программ РФ.

Приоритетные направления развития проектного менеджмента в РФ

Итак, результаты дают пищу для размышлений. В чем причины достаточно наглядных различий в эффективности? Как показывают выполненные в ЕЦУП исследования, в состав основных причин входят следующие:

1. Разная глубина методологической проработки и поддержки.

- В США действуют соответствующие стандарты проектного и программного управления, разработанные в PMI.

- В России национальные стандарты соответствующего уровня отсутствуют. Их роль в определенной степени выполняют стандарты американские и европейские.

2. Разная направленность проявления методологической проработки и поддержки.

□ Отсутствие у России национальных стандартов проектного и программного управления автоматически ставит нашу страну в позицию вынужденного копирования импортных моделей управления.

3. Ограниченное целеполагание действующих в России де-факто моделей проектного и программного управления. Американские и европейские стандарты не уделяют должного внимания вопросам целеполагания за рамками собственно проекта, программы или корпорации и участников проекта. Какие последствия от проекта/программы будут для вышестоящих систем (отрасли, промышленности, национальной экономики) им неинтересно, потому что по умолчанию мир должен работать на США или на Европейское общество. А как же иначе?

Положение ухудшается с каждым днем. Чтобы убедиться в этом, достаточно зайти на сайт Госстандарта. Там есть, в частности, рутинное уведомление о завершении публичного обсуждения проекта национального стандарта

2. Объект стандартизации с указанием кодов ОКС: Менеджмент проектов, код ОКС 03.100.

3. Наименование проекта национального стандарта: "Менеджмент проектов. Руководство по оценке компетентности менеджеров проектов"

4. Положения, отличающиеся от положений соответствующих международных стандартов: Не имеется.

Особого внимания достоин пункт 4, который гласит: не имеется положений, отличающиеся от положений соответствующих международных стандартов. Т.о., проект национального стандарта «Руководство по оценке компетентности менеджеров проектов» полностью скопирован с зарубежной модели.

Мы готовы поверить в то, что для выполнения проектов в России требуются точно такие же компетентности менеджеров проектов как в США и Австралии, а импортные стандарты менеджмента без доработок применимы в России?

Да, компетентности менеджеров проектов во многом схожи, но далеко не идентичны, а опыт работы РФ и стран Юго-восточной Азии по рекомендациям Мирового банка показал, что к рекомендациям зарубежных экспертов надо подходить с позиций разумной целесообразности.

Эти различия в нюансах проектного менеджмента и оценке компетентности менеджеров проектов хорошо понимают в Европе, где IPMA разработала аналогичный по назначению документ ISB и предоставила в нем право национальным ассоциациям вносить до 20% изменений и дополнений с учетом национального колорита. Разработанный на основе ISB документ НТК успешно применяется в РФ ассоциацией СОВНЕТ.

Это пример движения в правильном направлении, но движения только начального. Форматирование проектного менеджмента в РФ на 100% по-американски или на 80% по-европейски – это два принципиально ограниченных извне подхода.

Надо понимать, что в рамках глобалистской (=атлантической) модели развития России как самостоятельному государству места нет. По этой причине, все инициативы по форматированию массового сознания, моделей образования, профессиональной подготовки и профессиональной деятельности в глобалистской парадигме потенциально опасны для национальных интересов РФ, и опасность эта может многократно превысить ожидаемую пользу.

Заключение

Мы считаем, что национальные интересы не только РФ но и наших соседей по СНГ и континенту заключаются в том, чтобы строить модели, стандарты и системы оценки компетентности менеджеров проектов на своей национальной и органичной основе. При этом, разумеется, следует не отгораживаться от зарубежных школ, а включать в российскую систему проектного менеджмента те компоненты зарубежного опыта и в таких пропорциях, которые соответствуют уровню развития национальной экономики и потребностям отечественных компаний.

Кроме того, в числе приоритетных направлений развития проектного менеджмента в РФ должно быть развитие не просто национальных, но региональных (для Евразийского пространства) моделей и стандартов проектного менеджмента.