

**Организация административного
мониторинга социальных программ на
региональном и местном уровнях**

Москва 2002

**УДК
ББК
О**

Организация административного мониторинга социальных программ на региональном и местном уровнях / Под ред. А.Л. Александровой. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2002. -

Мониторинг и оценка социальных программ преследуют одну и ту же цель, а именно совершенствование социальной политики или отдельных социальных программ на основе систематического сбора и обработки информации. Однако организация регулярного мониторинга социальных программ и проведение их периодической оценки – это две разные задачи, разные по уровню сложности, а также методологическим подходам и используемым технологиям. Требования к организации на местном или региональном уровне системы мониторинга являются менее сложными, чем требования к проведению оценки. По этой причине серия публикаций Фонда «Институт экономики города», посвященных мониторингу и оценке, начинается именно с простейшего, то есть с мониторинга.

Данная публикация посвящена построению системы мониторинга внутри ведомств, их подразделений и других организационных структур, реализующих те или иные социальные программы. Внутриведомственный, или административный, мониторинг является неотъемлемой частью организации работы служб социальной защиты любого уровня.

Брошюра адресована как руководителям, так и специалистам органов государственного управления социальной защиты, органов местного самоуправления, некоммерческих организаций, занимающихся реализацией программ социального обслуживания или социальной поддержки населения, преподавателям и студентам факультетов социальной работы.

Введение и разделы 1, 2, 4 подготовлены А. Александровой, раздел 3 и Приложение 1 – Б. Ричманом, Приложение 2 – А. Шаниным.

**УДК
ББК**

ISBN

С Фонд «Институт экономики города», 2002

Содержание

ВВЕДЕНИЕ. ПРАГМАТИЧЕСКИЙ ПОДХОД К СОВРЕМЕННЫМ ТРЕБОВАНИЯМ ПРОВЕДЕНИЯ МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ	4
РАЗДЕЛ 1. ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТЬ ПОСТРОЕНИЯ СИСТЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО МОНИТОРИНГА	8
РАЗДЕЛ 2. МОНИТОРИНГ ТРУДОВЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ЗАТРАТ	14
РАЗДЕЛ 3. МОНИТОРИНГ ПОЛНОЙ СОВОКУПНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ЗАТРАТ	18
РАЗДЕЛ 4. ВЕДЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО МОНИТОРИНГА УЧАСТИЯ В ПРОГРАММЕ И ОКАЗАННОЙ ПОМОЩИ	23
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ПРИМЕР РАСЧЕТА СОВОКУПНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ЗАТРАТ	30
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ОПЫТ МОНИТОРИНГА В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЕ	
Литература	

Введение. Прагматический подход к современным требованиям проведения мониторинга и оценки социальных программ

Данная публикация открывает серию брошюр по теме «Мониторинг и оценка социальных программ», которые готовит к выпуску Фонд «Институт экономики города». Она представляет собой попытку поддержать начинания ряда российских регионов и муниципалитетов, которые к настоящему моменту уже пришли к пониманию значимости процедур регулярного мониторинга и осуществляемой на его основе периодической оценки эффективности расходования бюджетных средств на социальные нужды. Все больше представителей региональных и муниципальных органов управления финансами, системой социальной защиты, экономикой задаются вопросами, какие из осуществляемых социальных программ приносят самые заметные положительные результаты, для каких групп населения они наиболее или наименее значимы, надо ли улучшать существующие программы и какими должны быть эти улучшения. Ответы на подобные вопросы должны стать неизменной составляющей деятельности органов социальной защиты, поэтому в настоящее время спрос на методические разработки и обучающие программы в области мониторинга и оценки в России начинает расти. Управленцы и политики хотят получать регулярную, своевременную и адекватную информацию в результате внедрения механизмов мониторинга. В дальнейшем эта информация позволит проводить оценку результативности и финансовой эффективности социальных программ, а также принимать на ее основе важнейшие решения по реформированию системы социальной защиты и социального обслуживания.

Важнейшими вопросами, на которые должны отвечать специалисты по оценке социальных программ, являются, например, такие: улучшилось ли положение населения в результате реализации программы, насколько ее положительное воздействие значимо в сравнении с затратами на программу, можно ли повысить благосостояние целевых групп населения при аналогичных затратах или снизить затраты, но достичь сходных результатов, то есть сделать программу более эффективной? Не менее важным, особенно в условиях жестких ресурсных ограничений, является вопрос о выборе приоритетов для финансирования, который можно сформулировать достаточно тривиальным образом (собственно, это даже не один, а четыре вопроса): на какие из существующих программ должны выделяться бюджетные средства в первую очередь, какие программы можно безболезненно сократить, на какие требуется увеличить расходы и чем надо пожертвовать, чтобы выделить средства на такое увеличение?

Очевидно, что только обоснованные ответы на все эти вопросы позволят сформулировать стратегию и тактику деятельности служб социальной защиты. Вот почему мониторинг является основой оценки¹, а построение системы мониторинга социальных программ становится (и должно повсеместно стать) элементом повседневной деятельности органов управления в социальной сфере. Анализ данных мониторинга, при условии правильной организации системы, позволяет органам социальной защиты не только избежать неэффективного

¹ Основные различия и особенности технологий мониторинга и оценки наглядно изложены в статье М.Д. Шапиро и Е.Ф. Петровой, опубликованной в «Журнале руководителя и главного бухгалтера ЖКХ» (2002. № 8, ч. II).

расходования бюджетных средств, но и получить качественную аргументацию в пользу той или иной программы (или отказа от нее) для представления как в органы управления финансами, так и населению. Это, в свою очередь, расширяет возможности для общественных дискуссий и партнерства органов государственной власти и местного самоуправления непосредственно с объектом социальных программ.

Мониторинг программы «От пособия к зарплате», реализуемой в Перми и Краснокамске Пермской области², позволяет понять, в ответах на какие вопросы прежде всего заинтересованы органы управления социальной защиты на местах:

- Если программа дает позитивные результаты, достигнуты ли они благодаря самой программе или в результате действия внешних факторов? Насколько программа эффективна для людей различных возрастов, разного уровня образования, для различных доходных групп и социально уязвимых категорий?
- Дала ли программа результаты, которые не были запланированы? Не слишком ли программа «От пособия к зарплате» затратна в сравнении с результатом?
- Является ли предоставляемая программой помощь действительно адресной?
- Какую роль сыграла программа в получении работы ее участниками?
- Исчезают ли иждивенческие настроения и зависимость бедного населения от государственных программ в результате повышения уровня жизни?
- Эффективна ли программа по сравнению, например, с традиционной программой адресной помощи?

Понимая, что современные социальные технологии и требования бюджетной эффективности, а также прозрачности расходов и подотчетности органов управления общественности не позволяют социальным службам игнорировать необходимость создания системы мониторинга и оценки, нельзя в то же время не отметить, что регулярный мониторинг и проведение оценки социальных программ - это сложный, многоступенчатый процесс, который включает значительно больше видов деятельности, чем простой регулярный сбор информации по отдельным показателям и ее обобщение. Информативность и качественная насыщенность тех результатов, которые впоследствии могут быть получены от внедрения мониторинговых технологий, полностью зависят от того, насколько четко сформулированы цели каждой социальной программы, не путаются ли промежуточные и конечные ожидаемые результаты, увязаны ли эти результаты и цели с показателями, значения которых предполагается регулярно отслеживать для последующей оценки. Иными словами, четкие формулировки целей и задач являются определяющими для построения системы показателей, которые, в свою очередь, определяют требования к сбору и анализу данных, влияющие на затратность мониторинга и его конечную эффективность в сочетании с возможными решениями, принимаемыми на основе анализа разработанных показателей.

² Описание программы «От пособия к зарплате» можно найти на интернет-странице Фонда «Институт экономики города» (www.urbanecomics.ru).

В этой области совершается множество ошибок, так как для комплексных по своей природе социальных программ четко определить цели и вычлениить конкретные измеряемые показатели весьма сложно. Например, конечной целью и основным показателем успеха программ содействия занятости часто называют трудоустройство граждан. В соответствии с такой целью в качестве основного показателя эффективности выбирается доля трудоустроенных участников программы. При этом упускаются из виду несколько весьма важных моментов.

- Во-первых, сам по себе факт трудоустройства не означает, что уровень благосостояния человека и его семьи повысился, так как полученная работа может быть одной из самых низкооплачиваемых, то есть позволяет семье сохранить право на участие в социальных программах для нуждающихся.

- Во-вторых, результатом устройства на работу в определенных ситуациях может стать и снижение жизненного уровня семьи. Например, если речь идет об одинокой матери ребенка-инвалида, ее выход на работу с невысокой зарплатой может привести к тому, что доходов не будет хватать на оплату качественного ухода за ребенком, в результате чего его состояние ухудшится, а семья попадет в еще более тяжелое положение, в том числе материальное.

- В-третьих, непосредственно в момент трудоустройства невозможно оценить, насколько стабильна занятость и связанное с ней улучшение жизненного уровня. Если впоследствии выяснится, что всех трудоустроенных по некоей программе увольняют через несколько месяцев, в результате чего они вновь возвращаются за пособием и таким образом происходит круговорот, то индикаторы успеха программы будут весьма высокими, но ее реальная эффективность окажется не только нулевой, но и отрицательной - высокие показатели трудоустройства будут привлекать в программу все больше участников, на которых будут тратиться все большие объемы бюджетных средств.

Проблемы такого рода заставляют задуматься о том, насколько важно в первую очередь определить конечную цель той или иной программы. В социальной политике этот вопрос предполагает, с одной стороны, весьма ясный ответ – все мероприятия должны в итоге приводить к повышению благосостояния населения, его жизненного уровня. С другой стороны, имеются многочисленные сложности, связанные как с отсутствием однозначных индикаторов оценки благосостояния, так и с необходимостью собирать данные непосредственно от населения. Кроме того, сложности возникают и при определении желаемых значений показателей и их динамики. Например, если в результате реализации программы улучшения жилищных условий молодых семей выясняется, что доля владельцев отдельных квартир среди семей целевой группы увеличилась за два года с 13 до 17%, – правомерно ли в этом случае говорить об эффективности программы? Или ее можно считать эффективной только при достижении 20%? Или 50%? Однозначного ответа нет, особенно когда отсутствуют многие другие важные сведения о благосостоянии семей, их социально-экономической дифференциации, затратах на реализацию программы и т.д. При определении желаемых значений показателей и обсуждении того, какую динамику считать позитивной, возникает простор для непрофессиональных суждений и борьбы политических интересов. Это

приводит к установлению целей декларативного характера, например «каждой семье – отдельную квартиру» или «снизить уровень бедности на 50%».

Золотым правилом построения системы мониторинга и оценки является качественная проработка пяти важнейших компонентов, а именно:

- четкая формулировка и понимание целей, для оценки достижения которых можно разработать измеряемые показатели;
- выбор показателей, отражающих как непосредственные текущие результаты программы, так и ее долгосрочное воздействие на благосостояние участников;
- рациональный уровень затрат на мониторинг, учет и отчетность в рамках программы при сохранении надежности получаемой информации;
- принятие решений относительно затрат на сбор и анализ внешних данных, то есть информации, находящейся за пределами внутренней отчетности (например, данных об уровне удовлетворенности клиентов программы той поддержкой, которую они получили, или о доступности программы для целевых групп населения);
- организация процесса принятия управленческих решений на основе результатов мониторинга и оценки.

Важно отметить, что последний компонент - принятие решений на основе мониторинга и оценки - является ключевым, без него система мониторинга не имеет смысла, так как ее результаты станут всего лишь информацией, регулярно «кладущейся на полку».

В зависимости от заказчика и специфических целей программы разрабатываются конкретные задачи и вопросы, на которые данные мониторинга и проводимая в дальнейшем оценка призваны ответить. У разных групп потребителей этой информации существуют определенные и часто не совпадающие интересы. Поэтому нельзя говорить о неизменном наборе индикаторов, которые должны отслеживаться, что затрудняет реализацию этого золотого правила на практике.

Помимо вышеперечисленных трудностей на первоначальном этапе большие проблемы возникают также при выборе показателей, которые можно было бы измерять количественно. В социальной сфере их меньше, чем, например, в инфраструктурных проектах, так как определенная часть показателей связана с субъективными оценками людьми своего жизненного уровня. Преодоление же всех этих затруднений в принципе возможно, если будет построена сложная и высокоинформативная система мониторинга, затраты на поддержание которой могут в несколько раз превысить расходы собственно на социальные программы. Поэтому принятие решения о внедрении механизмов мониторинга неизбежно представляет собой процесс максимизации полезности этой системы (то есть стремления получить как можно больше надежной информации, показывающей воздействие той или иной программы на благосостояние населения) в рамках жестких бюджетных ограничений. В социальной сфере мониторинг включает в себя достаточно затратные мероприятия, и даже при полном общественном признании их необходимости и эффективности решения о выделении соответствующих средств принимаются непросто.

Проблема затратности не имеет однозначного решения. Даже в развитых странах, где правительства могут позволить себе выделять значительные ресурсы для получения информации об эффективности многочисленных

социальных программ, в настоящее время продолжают дебаты о том, какой уровень затрат на мониторинг и оценку можно считать общественно приемлемым. Например, в США активно обсуждается, стоит ли проводить детальный мониторинг и регулярную оценку нескольких наиболее значимых по масштабам социальных программ или следует применять менее точные, но и менее дорогие технологии мониторинга и оценки, которые позволяют оценивать эффективность социального сектора в целом (см., например, Wholey, Hatry and Newcomer, 1994¹).

Очевидно, что в России каждому руководителю приходится делать аналогичный выбор на уровне своего региона или муниципалитета, но в условиях гораздо большей ограниченности средств и пока еще менее жестких требований общественности к обнародованию результатов мониторинга и оценки. Вот почему наиболее актуальными для нашей страны являются технологии, которые специалисты по оценке называют «методы прагматиков», то есть методы, которые позволяют оценить действенность социальных программ при сохранении доступного местным органам социальной защиты уровня затрат и при минимальном привлечении дополнительных людских резервов, включая внешних экспертов.

В данной работе мы стремимся рассказать об административном мониторинге реализации и результативности социальных программ - первичной составной части современных технологий финансового управления и управления системой социальной защиты на местном и региональном уровнях. Административный мониторинг – это первый «метод прагматика», его построение и поддержка являются неотъемлемой частью работы каждой административной структуры, связанной с управлением и финансированием социальных программ. Что касается иных элементов мониторинга и проведения оценки (например, методов сбора независимых данных, их анализа и принятия управленческих решений), то они станут предметом других публикаций из данной серии.

В следующих разделах брошюры читатель найдет общие рекомендации по построению и внедрению системы административного мониторинга. В приложениях содержатся примеры использования инструментов мониторинга в социальной сфере.

Раздел 1. Последовательность построения системы административного мониторинга

Построение системы мониторинга внутри административной структуры, занимающейся реализацией социальных программ на местном уровне, происходит в несколько параллельных «шагов». Если речь идет о внедрении новой программы, например выплате нового муниципального пособия для малоимущих или открытии сети бесплатных столовых, то необходимо, чтобы все решения, касающиеся определения функциональных обязанностей сотрудников, выделения финансовых средств, обучения или повышения квалификации кадров, внедрения информационных систем, были приняты до начала реализации программы. Поэтому важно, чтобы план подготовительной работы, в том числе нормотворческой деятельности и обучения персонала, включал также мероприятия по созданию системы мониторинга. Если же

¹ См. список литературы в конце книги.

административное подразделение заинтересовано в том, чтобы наладить у себя мониторинг уже существующей программы или нескольких программ, то важно разработать и последовательно внедрить план построения мониторинговой системы с учетом цикла бюджетного планирования, с оценкой необходимых затрат и т.п.

В любом случае план построения системы мониторинга должен содержать следующие стадии:

- построение системы мониторинга затрат труда по всем программам и по видам деятельности в рамках одной программы;
- мониторинг начальных и текущих финансовых административных затрат;
- использование данных финансового учета и отчетности для решения задач мониторинга и оценки эффективности программ;
- ведение административной статистики участия в программе и оказанной помощи.

Каждый руководитель органов управления социальной защиты должен проанализировать возможность построения системы мониторинга по данным стадиям с точки зрения их соответствия задачам функционирующих на конкретной территории социальных служб, структуре социальных программ, уровню квалификации персонала и оснащенности подразделений. Эти параметры в разных местах России столь различны, что невозможно дать единые детальные методические указания по построению административного мониторинга. Таким образом, ничто не мешает местным руководителям и специалистам свободно применять свои знания и опыт, создавая наиболее адекватные, с их точки зрения, мониторинговые технологии.

В то же время опыт показывает, что планирование деятельности по прохождению каждой из отмеченных выше стадий может строиться на единых принципах. В частности, можно выделить несколько обязательных этапов планирования, принятия решений и практической организации административного мониторинга в социальной службе:

- определение целей и задач проведения мониторинга, а также связанных с ними требований к информации и показателям по каждой программе;
- разработка методических материалов, инструкций, форм;
- определение сроков и графика построения системы административного мониторинга;
- расчет необходимых затрат и определение источников их покрытия;
- определение ответственных за реализацию плана построения административного мониторинга;
- выпуск новых нормативных документов, если в этом есть необходимость;
- определение потребности в обучении персонала внедряемым технологиям сбора информации, ее ввода, обработки и обобщения;
- организация и проведение обучения персонала;
- определение потребности в информатизации и возможное техническое дооснащение служб.

О важности первого шага говорилось во введении к данной брошюре, поэтому здесь мы только напомним, что успех всех последующих действий

органов управления социальной защиты возможен лишь при условии грамотного целеполагания и выделения адекватных задачам конкретной социальной программы показателей. В противном случае все усилия по построению административного мониторинга рискуют оказаться тщетными и приведут лишь к затратам на получение массивов информации, которая не сможет стать основой разумных управленческих решений.

Огромное значение рекомендуется также придавать обучению и повышению квалификации персонала органов социальной защиты и социальных служб. Это связано с тем, что важнейшей задачей создания целостной системы мониторинга является формирование ее первичного звена, под которым подразумевается ведение сотрудниками отделов социальной защиты баз данных об участниках программы, учете своего рабочего времени, а также других административных и финансовых расходах. Необходимо понимать, что качество ведения баз данных о реализации программы определяет характер и правильность выводов, получаемых в итоге, и тем самым влияет на распространение опыта программы в других городах и регионах страны, а также, что особенно важно, на ее финансирование. Именно поэтому так важно, чтобы сотрудники отделов социальной защиты умели организовывать информационные потоки и перекрестные наблюдения, поддерживать и обновлять базы данных.

Определение потребности в обучении персонала и проведение обучения включают в себя анализ профессиональных качеств и навыков специалистов и их соответствия потребностям ведения административного мониторинга, формирование списка необходимых обучающих мероприятий, утверждение сроков их проведения, выяснение того, какими силами проводить обучение, есть ли в самой организации необходимые специалисты, можно ли их привлечь из вышестоящих или других структур, занимающихся реализацией аналогичных социальных программ, и т.д.

Для того чтобы ценность обучения не снижалась, важно проводить обучающие мероприятия непосредственно перед началом реализации новой социальной программы или перед началом внедрения мониторинга программы существующей. В противном случае полученные теоретические знания, не будучи примененными на практике, быстро забудутся. Не менее важно также иметь образцы всех требуемых для заполнения форм, данных для ввода в компьютеры (если предполагается соответствующее техническое оснащение) и материалов о программе, которые бы связывали цели ее реализации с задачами мониторинга.

В ходе обучения основная часть времени должна быть уделена практическим занятиям, особенно с работниками первичного звена, на которых ложится основная ответственность за сбор и ввод в электронные базы первичных данных различного типа. Поскольку данная работа требует значительных усилий со стороны руководящих органов социальной защиты, а также определенных финансовых затрат, ее выполнение необходимо соотносить с существующими возможностями специалистов, уровнем их квалификации и загруженности, а также с потребностью в проработке отдельных компонентов административного мониторинга на практике.

Написание методических материалов и инструкций составляет весьма значимую часть работы по построению системы административного мониторинга, так как степень детализации и проработанности этих документов определяет, насколько легко может быть обучен персонал, высок ли возможный

уровень ошибок при ведении мониторинга, хорошо ли организован обмен данными и документооборот, как часто проводится мониторинг каждого из выбранных показателей.

Ответить на последний вопрос зачастую бывает сложно, поскольку частота наблюдений за выбранными показателями зависит от таких факторов, как уровень компьютеризации социальной службы или органа управления (при высоком уровне технической оснащенности вполне возможно осуществлять мониторинг ежемесячно, что затруднительно в случаях, когда сбор данных происходит что называется вручную, то есть с высокими трудозатратами), требования заказчиков, стадия бюджетного планирования и т.д. Однако для оперативного реагирования на динамику показателей той или иной социальной программы в большинстве случаев требуется наладить регулярную ежеквартальную отчетность по нескольким важнейшим показателям, данные для которых собираются и накапливаются в повседневном режиме работы социальной службы, а также полугодовую и годовую отчетность по расширенному перечню показателей. Это позволит не только обобщить показатели реализации программы за указанный период, но и - на основе анализа этих показателей - получить представление о ее результативности. Очень важно при этом понимать, что слишком значительные объемы информации на ранних стадиях внедрения административного мониторинга могут перегрузить систему, а слишком ограниченный набор данных не позволит ответить на вопросы, стоящие перед органами управления, что вызовет сомнения в целесообразности мониторинга вообще.

Полезно также, если на стадии разработки механизмов мониторинга всех программ и видов деятельности социальной службы для каждой программы разрабатываются результирующие (агрегированные) таблицы административно-финансового учета, позволяющие работникам видеть, какой вклад в общие сведения вносит каждое подразделение в виде данных для анализа. Вот, например, простейший перечень сводных таблиц, иллюстрирующих уровень и динамику административных и финансовых затрат для программы выплаты какого-либо пособия:

- 1) объем назначенных и фактически выплаченных пособий;
- 2) доля рабочего времени специалистов, расходуемая на реализацию программы;
- 3) распределение рабочего времени по видам деятельности, связанным с назначением и выплатой пособия;
- 4) объем работы, выполненной одним специалистом в среднем за месяц, в часах;
- 5) динамика среднемесячных общих затрат труда на программу;
- 6) среднемесячные затраты труда в расчете на одну семью получателей пособия;
- 7) постатейная динамика и структура текущих затрат на программу;
- 8) текущие затраты в расчете на одну семью получателей пособия;
- 9) общая сумма затрат на запуск программы пособий (приведенные единовременные затраты всего с начала программы);
- 10) суммарные административные затраты на программу (сумма текущих и приведенных единовременных затрат);
- 11) суммарные административные затраты в расчете на семью получателей пособия.

Что касается уже упоминавшегося необходимого уровня технического оснащения, то нельзя не отметить, что в данный момент потребность в оснащении системы социальной защиты современной компьютерной техникой и средствами связи в России весьма высока, и аккуратное ведение баз данных по всем направлениям административного мониторинга в значительной степени зависит от наличия соответствующих технических средств. При формировании и стоимостной оценке потребностей приходится учитывать как бюджетные, так и прочие ресурсные ограничения³. Однако органы управления на местах должны понимать, что аккуратное ведение на бумаге личных дел получателей пособий и льгот тоже может быть достаточно результативным, хотя и более трудозатратным, механизмом мониторинга. В этой связи паллиативом может стать первичный сбор и накопление информации на бумажных носителях при условии приобретения минимального количества техники, необходимой для создания сводной базы данных на уровне подразделения в целом.

Иными словами, не нужно воспринимать отсутствие компьютерной техники на каждом рабочем месте как непреодолимое препятствие построению системы мониторинга социальных программ. Напротив, нужно оценить «идеальные» потребности в компьютерном обеспечении и, сопоставив их с имеющимися ограничениями, определить объем минимально необходимого технического оснащения и его стоимость, которая должна быть заложена в бюджет. В этом смысле более целесообразно разработать систему административного мониторинга для организации в целом, а не по отдельным программам. Тогда за счет экономии на масштабах деятельности (например, ведения нескольких баз данных в одном компьютере) можно достичь большей финансовой эффективности на единицу первоначальных, а в дальнейшем и текущих, затрат.

На первоначальной стадии разработки плана административного мониторинга важно, чтобы специалисты органов управления понимали характер и возможные масштабы основных проблем, связанных с качеством собираемой и накапливаемой информации. Это позволит проанализировать разрабатываемые методические инструкции, формы, автоматизированные программы сбора информации и другие материалы.

Какие же проблемы ведения административного мониторинга относятся к числу самых распространенных?

Пробелы в заполнении форм. Нередко они бывают вызваны тем, что вопросы, на которые нужно ответить при заполнении формы, недостаточно понятны сотрудникам социальных служб или получателям помощи. Кроме того, пробелы в данных образуются из-за таких простейших, на первый взгляд, причин, как недостаток места для ответов в ячейке формы или формулировки, предполагающие многословные ответы. Хорошо, если в автоматизированной системе ввода данных запрограммирован сигнал, указывающий на пробел в заполнении каждой формы. Однако и при ведении бумажных форм важно, чтобы они были максимально простыми для понимания и чтобы качество их заполнения сотрудниками отделов социальной защиты контролировалось регулярно. На первых порах лучше это делать ежедневно, чтобы быстрее выявлять и устранять возникающие пробелы.

³ Например, отсутствие помещений, подготовленных для установки компьютерного оборудования.

Чрезмерный уровень обобщения данных. Стремление агрегировать собираемую на первом уровне информацию вполне обоснованно во многих случаях, например, когда требуется представлять данные о совокупном объеме всех расходов на программы социальной поддержки малоимущих. Однако для оценки сравнительной эффективности каждой из программ и выбора приоритетов финансирования очень важно, чтобы первичная информация сохранялась и давала возможность специалистам по оценке провести сравнительный анализ, выделяя различные характеристики получателей помощи и рассматривая их по типам программ или, скажем, по одной и той же программе, реализуемой в разных районах города.

Изменение используемых определений в ходе реализации программы и расхождение в определениях. Ярчайший пример такого рода - изменение Министерством труда и социального развития Российской Федерации и Госкомстатом России в 2000 году методики расчета показателя прожиточного минимума, в результате чего анализ уровня бедности в динамике стал невозможен, так как новая методика увеличила значение прожиточного минимума, увеличив тем самым автоматически и долю населения с доходами ниже этого значения. Важно не только использовать единые методики расчета каждого показателя в ходе реализации программы (или, по крайней мере, четко описать характер принятых изменений, если они неизбежны), но и соблюдать единые принципы расчета аналогичных показателей по всем программам. Например, если используются показатели уровня оплаты труда сотрудников, то необходимо, чтобы по всем социальным службам, по всем профессионально-квалификационным группам и по всем программам производились единообразные расчеты, не допускающие ситуации, когда по одним показателям включаются доплаты и компенсации к заработной плате, а по другим нет.

Неоднозначность толкования объекта социальной помощи. Во многих случаях по одним программам объектом помощи является домохозяйство, по другим - семья, а по третьим - отдельные лица. Хотя на первый взгляд кажется, что такое разделение обосновано различными задачами социальных программ, это не совсем так. Только определение в качестве получателя социальной помощи домохозяйства в целом позволяет создавать эффективные социальные программы, учитывающие комплексный характер социальных проблем, потенциал семей, внутрисемейные социальные связи и риски. Вот почему с точки зрения целей мониторинга также весьма важно, чтобы за единицу учета информации принималось именно домохозяйство.

Двойной счет. Это одна из наиболее распространенных проблем при ведении статистики получателей социальной помощи, и она хорошо известна специалистам органов управления социальной защиты, поэтому мы не останавливаемся на ней подробно. Напомним лишь, что адекватная оценка результативности программы возможна только тогда, когда двойной счет исключен хотя бы путем разведения показателей первичной и повторной обращаемости, а также когда обозначены причины повторных обращений за помощью.

Сопоставимость данных во времени и анализ временных рядов. При оценке эффективности социальных программ часто требуется проанализировать, что произошло с каждым из клиентов, обратившихся в социальную службу в течение определенного срока реализации программы. Это бывает затруднительно сделать в тех случаях, когда программа носит длительный характер и лица, ставшие ее участниками, например, в этом году, выходят из программы на следующий год или позже. Скажем, если программа профилактики преступности среди молодежи набирает участников не по определенному графику, а в течение всего года по обращениям и работает с каждым из клиентов в течение, допустим, 8 месяцев, то анализ положения участников программы на конец года не даст адекватной картины для оценки, так как на конец года в программе будут как недавно вступившие в нее, так и участники, приближающиеся к середине или концу прохождения программы, а также более или менее недавние выпускники. Понятно, что сравнивать эти группы некорректно, поэтому важно, чтобы административный мониторинг давал возможность выбрать из списка участников программы тех, кто имеет сопоставимые характеристики.

Конфиденциальность данных. Данной проблеме не придается особого значения в практике российских социальных служб, что неверно, так как клиентура социальных программ (нуждающееся население, маргинальные группы, семьи групп риска и др.) в силу своей специфики часто требует соблюдения конфиденциальности, в противном случае может снизиться обращаемость к программе со стороны тех, кто как раз наиболее в ней нуждается. Соблюдение требования конфиденциальности данных и сохранение при этом возможности для социального работника в случае необходимости идентифицировать ту или иную семью и обратиться к ней совмещаются достаточно легко. Наиболее простым способом является ведение базы данных клиентов под кодовыми номерами и отдельное хранение кодовых номеров в личных делах, позволяющих идентифицировать клиента. Таким образом, анализ результатов программы в условиях конфиденциальности информации о получателях возможен даже со стороны независимых экспертов.

Раздел 2. Мониторинг трудовых административных затрат

Планируемые преобразования в области повышения эффективности управления системой социальной защиты в России, как известно, предполагают постепенный переход от практики финансирования сети социальных служб к практике финансирования результатов их деятельности, то есть финансирования услуги, а не учреждения. Это связано с значительными практическими трудностями, но опыт передовых муниципалитетов уже сегодня свидетельствует о том, что переход к финансированию социальных программ по технологии муниципального заказа способствует повышению их эффективности как минимум по трем причинам:

- 1) формируется более четкое понимание самим заказчиком параметров и результатов социального обслуживания, что отражается в тщательно и грамотно разработанном техническом задании на социальный заказ;
- 2) повышается ответственность исполнителя заказа (например, муниципального центра), поскольку взаимоотношения заказчика и

исполнителя основаны на контракте, а не на сметно-бюджетном финансировании, распространенном сегодня;

- 3) возникают возможности для мониторинга и оценки эффективности выполнения социального заказа благодаря появлению четкого объекта мониторинга и оценки – технического задания на выполнение конкретных программ или оказание услуг.

Преимущества такого рода способствуют распространению идеологии социального заказа во всех сферах, в том числе и в области социальной защиты, поэтому социальным службам рекомендуется постепенно внедрять в свою практику принципы и технологии, которые в будущем создадут основу для успешной работы в условиях социального заказа. Одной из таких технологий является мониторинг затрат труда по различным программам, реализуемым социальными службами, и по видам деятельности в рамках каждой программы.

Данная практика пока еще достаточно нова и может вызывать удивление, так как ее полезность неочевидна до тех пор, пока финансирование социальных служб не связано напрямую с расходами по каждому виду деятельности. В то же время она успешно приживается не только в некоммерческих организациях, зависящих от внешнего финансирования, но и в отделах социальной защиты, которые внедряют различного рода экспериментальные технологии и проекты. Например, в Волгоградской области в ходе проведения пилотного проекта Минтруда России по отработке балльной методики оценки нуждаемости успешно осуществлялся мониторинг трудозатрат по всем видам деятельности, связанным с назначением и выплатой пилотного пособия по бедности⁴.

Администрация Пермской области, курирующая реализацию программы «От пособия к зарплате» в Перми и Краснокамске, также включила в программу учет рабочего времени сотрудников, деятельность которых непосредственно с ней связана. Такой учет является неотъемлемой частью комплексной деятельности администрации по оценке эффективности программы и принятию решений относительно ее распространения на территории всей области, а также относительно объемов финансирования программы на последующие годы.

Система мониторинга, учитывающая затраты рабочего времени, может быть как комплексной и автоматизированной, так и упрощенной, основанной на карточках учета времени. Однако в любом случае система должна быть устроена так, чтобы можно было легко определить, сколько времени затрачивает каждый сотрудник на решение определенных задач. Кроме того, важно разграничивать время, потраченное на специфическую деятельность по конкретной программе или проекту, и время, потраченное на деятельность, связанную с решением общих задач отдела или с несколькими программами одновременно. Такой подход позволяет понять, какие виды деятельности отнимают больше всего времени, на каких участках работы можно эффективно перераспределить имеющиеся трудовые ресурсы, какое подразделение необходимо усилить. Если мониторинг проводится, например, в течение нескольких месяцев, он позволит получить общее представление о трудозатратах по видам и использовать эту информацию для составления

⁴ См.: Пилотные программы по введению адресной социальной поддержки малоимущих семей в Республике Коми, Воронежской и Волгоградской областях. Предварительные итоги: Информационно-аналитический сборник Минтруда России. – М., 1999.

планов-графиков выполнения различных видов работ с учетом реальных затрат времени, а не придуманных показателей.

Поскольку сегодня результаты мониторинга трудозатрат в органах управления социальной защиты и социальных службах не являются основанием для выплаты заработной платы сотрудникам, то требования к системе мониторинга достаточно просты.

- Система должна позволять сводить индивидуальные данные по работникам в таблицы (файлы), используемые для анализа и отчетности по подразделениям.
- В то же время система должна позволять агрегировать информацию по конкретным задачам или видам деятельности, учитывая и охватывая всех сотрудников, которые в той или иной степени вовлечены в реализацию каждой задачи. Если организация большая, удобно использовать коды для каждого вида деятельности, однако вводить кодовую систему рекомендуется лишь после того, как сотрудники привыкнут вести аккуратный учет.
- Систему рекомендуется строить постепенно, вводя модули по отдельным проектам или подразделениям. Наиболее целесообразно вводить мониторинг трудозатрат в момент, когда начинается финансирование и реализация новой программы, например нового пособия, или в момент реорганизации отдела.
- Карточки или листки учета рабочего времени работники должны заполнять ежедневно и еженедельно обязательно их сдавать, это должно стать обычной практикой в деятельности органов социальной защиты. Правда, работники могут воспринимать заполнение карточек учета как бессмысленную нагрузку, поэтому особенно важно, чтобы с самого начала руководитель объяснил сотрудникам важность этой работы. Кроме того, если заполнять карточку ежедневно, а не раз в месяц, когда трудно восстановить информацию по памяти, на это уйдет не более нескольких минут.
- Виды деятельности, вносимые в карточки учета, должны максимально соответствовать видам деятельности конкретного подразделения или программы.
- Если организация небольшая и начинает учет трудозатрат с одной конкретной программы, то на первом этапе карточки учета могут вести только сотрудники, 100% времени которых приходится на реализацию этой программы. Что касается, например, общих отделов (бухгалтерия и др.), на начальных стадиях можно запрашивать от них информацию о потраченном в течение дня времени на деятельность, связанную с программой, в произвольной форме. В этом случае необходимо, чтобы определенный сотрудник собирал сведения от специалистов общих отделов и сводил их в единую базу.

В качестве примера можно предложить простейший вариант карточки учета рабочего времени основных сотрудников, связанного с программой муниципального пособия по нуждаемости (таблица 1). Хотя в данном случае

карточка составлена на рабочую неделю (5 дней), рекомендуется вести учет в течение всего месяца на одном листке, разбив его на дни и промежуточные колонки «итого за неделю 1, 2 и т.д.». Для ведения учета времени весьма удобно пользоваться простым программным обеспечением (типа MS Excel).

Таблица 1. Примерная карточка учета рабочего времени на неделю

ФИО сотрудника _____

Подпись _____

Дата _____

Отчет за неделю с ____ по ____

	День 1	День 2	День 3	День 4	День 5	Итого за неделю
Прием населения						
Оценка уровня доходов						
Расчет пособия						
Проверка достоверности информации заявителя						
Составление индивидуальных планов работы с клиентом						
Составление отчетности, ведение учета получателей, мониторинг						
Патронаж семей, подворные обходы						
Работа с семьями, которым отказано в участии в программе						
Работа с другими социальными службами, обмен информацией						
Прочая деятельность по программе						
Итого (часов)						

Раздел 3. Мониторинг совокупности административных затрат

В настоящее время в России при расчете затрат по программам социальной помощи обычно учитываются только прямые затраты, связанные с оказанием того или иного вида помощи, и не принимаются в расчет административные расходы. Поэтому для того, чтобы определить реальную стоимость той или иной местной программы социальной помощи, муниципалитету необходимо также производить расчет административных расходов, связанных с ее проведением. Особенно это касается государственных социальных программ, реализуемых местными органами социальной защиты, поскольку ни уровень административных расходов таких программ, ни источники их финансирования во многих случаях не определены. В данном разделе излагается методика расчета административных расходов по реализации программ социальной помощи.

Зная свои административные затраты, городская администрация и ее социальные службы могут оценить, насколько эффективно реализуется ими та или иная программа. Результаты такой оценки представляют собой важную информацию, которую можно и нужно использовать в бюджетном планировании и при принятии решений о внесении изменений в порядок работы социальных служб (путем консолидации либо реорганизации работы по программе, причем как на уровне города, так и на уровне конкретной социальной службы).

3.1. Расходы по программе как сумма средств, которую предполагается потратить в виде социальных выплат или социальных услуг

Цель данного подраздела – показать разницу между такими понятиями, как *расходы по программе* (т.е., например, сумма средств, которая будет перечислена нуждающимся гражданам в порядке социальной помощи) и *административные расходы на ее реализацию*.

Первое понятие подразумевает и включает в себя:

- размер предоставляемой помощи, в том числе размер денежных выплат и денежный эквивалент натуральной помощи;
- стоимость материалов, если таковые являются одной из составляющих помощи, например стоимость продуктов, используемых для организации бесплатного питания;
- расходы по оплате труда, в том числе:
 - оплата труда сотрудников, чей труд и является непосредственно той самой помощью, которую предполагается оказывать в рамках программы, например консультантов-юристов или специалистов, проводящих психологическое тестирование;
 - оплата труда, которую можно рассматривать как составную часть стоимости предоставляемой помощи/услуги, например при расчете стоимости бесплатного обеда в нее следует включать и стоимость труда работников, которые готовят этот обед.

Более подробно методы и порядок расчета финансовых затрат по социальным программам, определяемых как сумма выплачиваемых населению

денежных средств или как денежный эквивалент предоставляемой ему натуральной помощи, приводятся в приложении 1.

3.2. Административные расходы

Под административными расходами понимаются расходы, прямо или косвенно связанные с предоставлением того или иного вида социальной помощи или услуги.

В отличие от затрат, определяемых как сумма средств, предоставленных населению в виде социальных пособий или льгот, **прямые административные расходы** включают в себя любые иные расходы по социальным программам, такие, как расходы, связанные с процессом отбора кандидатов на получение помощи и проверки степени их нуждаемости, или расходы, связанные с организацией процесса доставки того или иного вида помощи или услуги. Иными словами, это:

а) расходы, связанные с содержанием самих социальных служб (в частности, заработная плата и все соответствующие отчисления в фонд заработной платы сотрудников, принимающих заявления от населения, определяющих размер и виды выплат, ведущих любую иную работу с населением, которую, однако, нельзя рассматривать как составную часть социальной помощи или услуги);

б) любые иные расходы, напрямую связанные с процессом реализации конкретной программы помощи или социального обслуживания населения.

Под **непрямыми административными расходами** подразумеваются:

а) арендные платежи и плата за техническое обслуживание зданий, плата за коммунальные услуги;

б) расходы, связанные с содержанием и обслуживанием прочих основных фондов, используемых в рамках программ социальной помощи, например транспорта, компьютеров, копировальных машин;

в) затраты на содержание персонала, не задействованного напрямую в работе по реализации программы социальной помощи (руководители социальных служб, главы комитетов по вопросам социальной защиты, конторский персонал и технические сотрудники, занимающиеся обслуживанием зданий, водители и т.п.).

3.3. Методика расчета административных расходов

Обычно административные расходы возникают в связи с реализацией сразу нескольких программ, и поэтому, для того чтобы определить уровень этих расходов по какой-то одной конкретной программе, необходимо в той или иной форме осуществлять распределение затрат.

Например, сотрудник Центра оказания помощи семье и детям ведет прием заявлений от нуждающихся граждан и проверяет степень их нуждаемости сразу по 15 программам. При определении административных расходов по каждой из этих программ необходимо учесть и некоторую долю стоимости труда данного сотрудника.

Кроме того, не прямые расходы также должны быть учтены в каждой программе, поэтому и в этом случае необходимо знать методику их

распределения для того, чтобы понять, какую их долю включать в общую сумму административных расходов по конкретной программе.

Пример 1. Руководитель Комитета по вопросам социальной защиты населения контролирует работу сразу нескольких социальных служб, каждая из которых может отвечать за реализацию нескольких социальных программ. Для того чтобы определить административные расходы по каждой из этих программ, в них также следует включить некоторую долю стоимости труда руководителя комитета.

Пример 2. Затраты, связанные с содержанием и обслуживанием здания, в котором ведется прием населения или предоставляется помощь, также рассматриваются как административные расходы по программе, в интересах которой данное здание используется. В частности, в этот вид затрат включаются арендная плата, коммунальные платежи, плата за техническое обслуживание, ремонт и т.п. Обычно такие расходы относят к категории накладных расходов. Таким образом, определяя уровень административных расходов по конкретной программе, в интересах которой данное здание используется, в них необходимо учесть и некоторую долю данного вида затрат.

Распределение прямых административных затрат

Отнесение 100% затрат

Некоторые виды прямых административных затрат, например стоимость игрушек и других предметов материального обеспечения, приобретаемых для детских учреждений, могут быть отнесены исключительно только на одну соответствующую программу, и в таком случае все 100% таких затрат следует рассматривать как прямые административные затраты по этой программе.

Определение доли заработной платы социального работника как одной из составляющих общей суммы административных расходов по конкретной программе

Существует несколько способов определения доли заработной платы, которую необходимо учесть при расчете общей суммы административных затрат по программе. Приведенные ниже два варианта такого определения позволяют городским властям в достаточной степени овладеть технологией расчетов данного типа.

Вариант 1 – определение доли заработной платы в соответствии с количеством затраченного рабочего времени. В том случае, когда в состав прямых административных расходов необходимо включить заработную плату сотрудников социальных учреждений, занимающихся только приемом и обработкой заявлений, но не участвующих в непосредственном процессе предоставления помощи, наилучшим методом распределения этого вида затрат по нескольким программам будет регулярный хронометраж времени, которое данные сотрудники затрачивают на работу по каждой из порученных им программ. Чаще всего сотрудники сами в состоянии определить, сколько времени у них уходит на ту или иную программу, и если руководители социальных органов доверяют их информации, она вполне может быть использована в готовом виде (в противном случае придется проводить специальные исследования). Как минимум в течение двух – четырех недель сотрудники должны самостоятельно регистрировать количество времени,

которое им приходится затрачивать на работу по каждой из порученных им программ. В дальнейшем эти данные можно использовать для расчета административных затрат на протяжении года, если за это время в представленных данных не произошло никаких существенных изменений.

Пример. Сотруднику социального учреждения поручено принимать заявления, проводить беседы с посетителями и рассчитывать уровень доходов и размер причитающейся помощи по пяти программам: 1) федеральной программе детских пособий, 2) муниципальной программе продовольственной помощи, 3) программе раздачи бесплатной одежды детям из нуждающихся семей, 4) программе оказания помощи многодетным семьям и 5) программе предоставления бесплатного питания детям первого - второго годов жизни. В течение двух недель этот сотрудник каждые 15 минут отмечал, по какой именно программе он в тот момент работал. По истечении двух недель подсчитывалось в целом рабочее время, которое данный сотрудник потратил на работу по каждой из порученных ему программ (в процентах). И именно эти проценты затем учитывались при расчете административных расходов по данным программам, а в дальнейшем будут также использоваться и для распределения других видов административных затрат.

Вариант 2 – определение доли заработной платы в соответствии с объемом выполняемых работ по различным программам. В тех случаях, когда хронометраж рабочего времени невозможен или затруднен либо не позволяет получить точные данные ввиду крайне непостоянного графика работы, рекомендуется использовать иной способ расчета. Он предлагает более упрощенную схему распределения затрат, в основе которой лежит расчет распределения получателей помощи по всем реализуемым программам (в процентах). В тех случаях, когда этот способ не позволяет с высокой степенью точности определить долю административных затрат, приходящуюся на каждую программу в отдельности, рекомендуется определять ее как равную 100%.

Пример. Рассмотрим все тот же случай, когда работник социального учреждения работает сразу по пяти программам. Зная общее количество получателей помощи по каждой программе, администрация города может определить их процентное соотношение. После чего данное процентное соотношение используется для определения конкретной доли административных затрат данного типа для каждой из пяти программ.

Учет не прямых административных расходов

В зависимости от вида не прямых административных затрат используются разные способы их определения.

Прежде всего, при распределении не прямых административных затрат, не связанных с содержанием персонала, иначе говоря, накладных расходов, необходимо равномерно распределить их между всеми сотрудниками социального учреждения, включая так называемый административный персонал, т.е. руководителя учреждения, канцелярских служащих и обслуживающий здание технический персонал. Вполне очевидно, что на определенную часть сотрудников учреждения будет приходиться б'ольшая доля накладных расходов, например руководитель учреждения может занимать больший по размеру кабинет, чем остальные сотрудники. Однако с точки зрения

распределения административных затрат по программам представляется более целесообразным считать, что данный вид не прямых расходов распределяется между сотрудниками равномерно, что в конечном итоге позволяет с достаточно высокой степенью достоверности учесть этот вид затрат в общей сумме административных расходов по конкретной программе.

Сначала необходимо определить общую сумму всех не прямых затрат социального учреждения, не связанных с содержанием персонала.

Допустим, учреждение несет расходы по содержанию здания, оплате телефонных счетов, закупке бумаги и других канцелярских товаров. Сложив эти затраты, мы получаем общую сумму накладных расходов данного социального учреждения.

Полученную сумму необходимо разделить на общее число сотрудников учреждения, основные категории которых были перечислены выше. Если, например, в штат учреждения входят 3 сотрудника, отвечающих за предоставление денежных субсидий, 4 социальных работника, работающих по другим программам, 1 руководитель и 1 секретарь, то общую сумму накладных расходов следует разделить на 9 (общее количество сотрудников учреждения).

Затем наступает этап распределения затрат, связанных с содержанием административного персонала.

Перед тем как перейти к этому этапу, необходимо напомнить, что затраты на содержание персонала следует относить к одной из трех категорий расходов. Обычно затраты, связанные с содержанием персонала, непосредственным образом участвующего в предоставлении помощи или социальных услуг, рассматриваются либо как составная часть предоставляемой помощи, либо как прямые административные расходы. Затем можно перейти к распределению затрат на содержание персонала, обычно именуемого административным, вследствие чего этот вид затрат принято рассматривать как не прямые административные расходы.

Следующий этап – распределение затрат, связанных с выплатой заработной платы и покрытием накладных расходов административного персонала, пропорционально количеству сотрудников, затраты по которым либо непосредственно включены в стоимость помощи, либо рассматриваются как прямые административные расходы. Полученная величина прибавляется к величине заработной платы данных сотрудников и уже в таком виде учитывается при распределении затрат по программам, которое осуществляется по той же методике, что и распределение прямых административных затрат. В тех случаях, когда затраты по содержанию социальных работников включены непосредственно в стоимость помощи/услуг и, соответственно, не рассматриваются как административные расходы, распределять в качестве административных затрат следует только эту добавочную величину.

Пример. В социальном учреждении работают 5 сотрудников, отвечающих за предоставление социальной помощи, 5 социальных работников, непосредственно оказывающих помощь, 1 руководитель и 2 секретаря. В таком случае величина накладных расходов (коммунальные расходы и затраты на содержание офиса) суммируется с величиной всех иных не прямых административных расходов, не связанных с содержанием персонала. Полученная сумма делится на 13 (общее число сотрудников учреждения), после чего величина, полученная в результате деления, прибавляется к величине заработной платы каждого сотрудника. После этого заработные платы трех

административных сотрудников и дополнительные административные расходы, связанные с ними, суммируются и делятся на 10 (число сотрудников, заработная плата которых либо непосредственно включена в стоимость помощи/услуг, либо отнесена к прямым административным затратам). Если заработная плата сотрудников относится к прямым административным затратам, то необходимо определить общую сумму затрат по каждому сотруднику учреждения, т.е. к величине их заработной платы прибавить приходящуюся на этих сотрудников долю непрямых затрат и затем определить, как эти затраты распределяются по программам, используя для этого один из двух вышеописанных методов расчета прямых административных затрат (вариант 1 или вариант 2). Если сотрудники непосредственно участвуют в предоставлении помощи и их заработная плата включена в стоимость помощи/услуг, то только величина, прибавляемая к их заработной плате, будет рассматриваться как административные затраты и распределяться по методике варианта 1 или варианта 2.

Определение общей суммы административных расходов

Используя вышеописанную методику, по каждой из осуществляемых программ можно определить общую сумму административных расходов, включающую в себя оплату труда персонала и накладные расходы. В частных случаях, когда в рамках программы, кроме стандартных административных расходов, понесены еще и только ей присущие расходы, вследствие чего они не подлежат распределению и должны быть на 100% отнесены на счет этой программы, на заключительном этапе расчета к величине административных расходов, определенной по вышеописанной методике, следует еще прибавить общую сумму данных частных расходов.

В приложении 1 приводится пример расчета совокупности административных затрат с использованием описанной методики. В качестве объекта взят муниципальный Центр помощи семье и детям.

Раздел 4. Административный мониторинг участия в программе и оказанной помощи

Ответственность за реализацию данного компонента системы мониторинга полностью лежит на сотрудниках отделов социальной защиты на местах, так называемой «первой линии» работы с населением. Вся информация собирается, вводится, обновляется и обобщается ими на основании сведений, предоставленных заявителями (участниками) или полученных при необходимости во время посещений клиентов программы на дому (подворных обходов). Статистические данные об участниках программы должны каждый месяц обобщаться и сводиться в краткие сводные ежемесячные перечни показателей мониторинга (затем - ежеквартальные, полугодовые и ежегодные). В качестве инструментов сбора данных, помимо заявлений и документов, представляемых участниками при обращении в программу (в том числе на продление участия), а также подворных обходов, используются данные бухгалтерского учета расходов на выплату пособий или других расходов непосредственно на каждую социальную программу.

Система бухгалтерского учета стандартизирована и может использоваться для нужд мониторинга и оценки в том виде, в каком она существует сегодня. Однако задача руководителя отдела социальной защиты

заключается в том, чтобы обеспечить своевременную и точную передачу бухгалтерской и финансовой информации для мониторинга сотруднику, ответственному за ведение данных. Подчас сотрудник воспринимает это как дополнительную нагрузку, поэтому необходимо, чтобы работники всех подразделений с самого начала понимали важность мониторинга и оценки программ, которые они реализуют, и значимость своей роли в этом процессе.

4.1. Общая информация на основе заявлений участников программы

Когда человек обращается с просьбой о социальной помощи, важно объяснить ему, что предоставленная им информация о себе и своей семье может самым непосредственным образом повлиять на качество этой помощи. Например, заполняя заявления на участие в программе «От пособия к зарплате», клиенты социальных служб видят следующий текст, предваряющий форму заявления:

«Полная и достоверная информация о Вас и Вашей семье – условие того, что Вашей семье будет оказана необходимая помощь, и наше сотрудничество будет успешным. Будьте, пожалуйста, внимательны при ответах на поставленные вопросы. Если какие-либо пункты заявления вызывают у Вас вопросы, Вы можете обратиться к сотруднику Комитета социальной защиты населения».

К числу сведений, которые можно безболезненно получить от заявителей и которые при этом позволяют формировать перечень ключевых показателей мониторинга именно в социальной сфере, относятся:

- данные о составе семьи, ее социально-демографических характеристиках;
- общие сведения о доходах;
- информация о трудовой деятельности и безработных членах семьи;
- информация об участии семьи в социальных программах;
- субъективная информация, включая уровень информированности заявителя о социальных программах, оценку им своего социального положения, потребности в социальной помощи.

Таким образом, база административных данных об участниках социальных программ должна состоять, по крайней мере, из пяти основных разделов. Степень детализации сведений по каждому разделу определяется характером программы и возможностями отделов и управлений социальной защиты. Важно также иметь в виду, что сведения лучше всего собирать в форме таблицы и в виде цифровых показателей или кодов. Это позволит в дальнейшем проводить оценку динамики и сравнительный анализ аналогичных показателей по разным программам. Цифровые значения существенно облегчают обработку данных и делают возможным использование статистических компьютерных программ. Ниже мы приводим некоторые общие рекомендации по содержанию каждого из разделов.

Данные о составе семьи и социально-демографические характеристики

Это важнейший раздел для последующего анализа, так как нередко именно определенные социально-демографические характеристики, даже столь простые, как возраст и пол, определяют вероятность успешного участия человека в той или иной социальной программе или специфические потребности клиентов социальных служб. В то же время сбор этих сведений не вызывает противодействия со стороны заявителей, а предоставленная информация легко сверяется с паспортными и другими данными. К числу основных социально-демографических характеристик семьи, которые мы рекомендуем включать в программу административного мониторинга, относятся следующие:

- дата рождения каждого члена семьи (возраст);
- пол;
- степень родства с заявителем;
- социальный статус, связанный с получением помощи и льгот (инвалид, многодетная мать, мать-одиночка, ветеран Великой Отечественной войны и др.);
- образование.

Сведения о доходах семьи

Как правило, для получения права на социальную помощь заявители представляют в органы социальной защиты справки с места работы или учебы; подтверждения получения пенсий или государственных детских пособий; справки из налоговой инспекции и множество других документов. Решение вопроса о сокращении транзакционных издержек такого рода остается за рамками данной брошюры, но мы считаем необходимым подчеркнуть, что объем собираемой информации достаточно велик и потому должен максимально использоваться для мониторинга и оценки уровня благосостояния получателей помощи.

Очень полезно, если данные о получателях социальной помощи позволяют оценивать изменения структуры доходов. С этой точки зрения важно, чтобы в базе данных содержались представленные заявителями сведения о доходах от трудовой деятельности (на постоянном месте работы, по договорам, по совместительству и др.), от подсобного хозяйства и сдачи в наем имущества, от различных видов государственных и муниципальных трансфертов населению. При этом желательно, чтобы такого рода сведения собирались по каждому члену домохозяйства и затем суммировались в графе «Совокупный доход домохозяйства». Для удобства можно не сводить все виды доходов в единую таблицу, а заполнять отдельные формы по трудовым доходам, доходам от собственности и доходам от участия в социальных программах. Таблица 2 представляет собой пример формы, в которой обобщается информация о трудовых доходах семьи.

Таблица 2. Сведения о доходах семьи, обратившейся в социальную службу

Источник дохода	Совокупный трудовой доход (сумма)	Заявитель	1-й член семьи	2-й член семьи	3-й член семьи

Источник дохода	Совокупный трудовой доход (сумма)	Заявитель	1-й член семьи	2-й член семьи	3-й член семьи
Фактически полученный заработок на постоянном месте работы, включая премии и надбавки					
Доход от тринадцатой зарплаты (разделить общую сумму на 12 и взять часть, которая попадает в данный период)					
Фактически полученный доход по договорам, совместительству					
Доход от индивидуальной трудовой деятельности					
Доход от вещевого или денежного довольствия, выплачиваемого военнослужащим					
Итого:					

Аналогичным образом можно составить перечень показателей, характеризующих доходы от использования домохозяйством своего имущества и, что особенно важно, учитывающих все виды государственных пособий и трансфертов, получаемых семьей. Последнее могло бы стать значительно более легкой задачей при условии перевода различных социальных программ (например, жилищных субсидий) в органы социальной защиты и отлаженного информационного обмена между всеми муниципальными службами, включая службы занятости. Обмен информацией, особенно в автоматизированном режиме, позволил бы сэкономить значительные средства и время, которые затрачиваются на сбор и обработку различных справок и документов.

Информация о трудовой деятельности и безработных членах семьи

Сведения такого рода важны в основном для программ, связанных с трудоустройством. Однако в настоящее время все больше руководителей органов управления социальной защиты заинтересованы в том, чтобы внедрять на своей территории программы, максимально способствующие реализации населением своего трудового потенциала. В этой связи, хотя мы и не рекомендуем считать социальные программы средством успешного вывода населения на рынок труда в условиях нерешенности масштабных проблем функционирования этого рынка, в данной брошюре приводятся краткие сведения об информации, которая полезна для оценки эффективности программ такого рода.

В первую очередь следует получить сведения обо всех трудоспособных членах семьи в возрасте от 16 лет до 55 лет (для женщин) и до 60 лет (для мужчин), которые в настоящее время не имеют работы, и попытаться выяснить основные причины этого. К числу важнейших показателей для мониторинга и последующего анализа (оценки) мы относим следующие:

- профессионально-квалификационные характеристики;
- общий стаж работы, продолжительность занятости на последнем месте работы;
- время, в течение которого человек не работает;
- наличие или отсутствие статуса официально зарегистрированного безработного;
- история взаимодействия со службой занятости (состоял ли ранее на учете, какие услуги получил);
- самостоятельно предпринятые действия по трудоустройству.

Информация об участии в социальных программах

В данном разделе сосредотачиваются сведения о видах социальной помощи и услуг, которые семья получает в настоящий момент или получала раньше. При разработке форм мониторинга требуется собрать максимум информации о существующих программах социальной поддержки, включая пособия по нуждаемости, единовременную материальную помощь, талоны на питание или продовольственные наборы, подарки, натуральную помощь одеждой или продуктами, возможность приобретения товаров или услуг со скидкой, бесплатное обслуживание на дому, бытовое обслуживание, получение витаминов, детского питания и множество других программ. Чем более полным будет этот список, тем больше шансов, что заявитель не забудет отметить *все* виды получаемых его семьей услуг и помощи.

Для облегчения сбора данных в условиях чрезвычайно разветвленной системы социальной защиты в нашей стране можно порекомендовать ввести отдельный информационный блок по льготам, которые также важны для оценки и справочного учета. Однако не следует перегружать систему административного мониторинга. Поэтому, если уже разработаны формы для сбора сведений о доходах за счет социальных трансфертов, лучше не выносить перечень и оценку денежного эквивалента полученных льгот в отдельный раздел, а включить их в этот уже существующий.

В любом случае в результате должна получиться полная картина участия семьи в социальных программах, имеющая большую информационную ценность. С одной стороны, после оценки этой информации семье можно указать на возможность участвовать в программе, на которую она имеет право, но о которой ничего не знала, а с другой – напротив, сократить виды оказываемой помощи в случае их дублирования и направить высвободившиеся ресурсы на повышение размеров адресной помощи самым нуждающимся.

Субъективная информация

Этот информационный блок может показаться лишним, поскольку субъективное восприятие претендентами на социальную помощь уровня своего благосостояния не используется как инструмент принятия решений о предоставлении помощи. Вместе с тем попросить клиента самого оценить свою потребность в помощи и свое материальное положение, иными словами, рассказать о своих проблемах, как он их понимает, - значит наладить с ним хороший человеческий контакт. Кроме того, такая субъективная информация позволяет оценить потенциальную полезность той или иной программы для конкретной семьи. Например, формализованные данные о доходах и трудовой

деятельности могут не выявить такие специфические характеристики семьи, как резкое падение уровня доходов в результате перенесенной ребенком сложной операции и необходимость в повседневном уходе за ним. Перечень видов требующейся помощи, составленный клиентом, легко сопоставляется с перечнем указанных им же социальных трансфертов, льгот и услуг, получаемых семьей, затем с клиентом можно обсудить, каков общий объем получаемой его семьей помощи, как она используется и есть ли необходимость участвовать в еще одной программе.

В раздел «Субъективная информация» полезно также включать вопрос о том, откуда заявитель узнал о программе, – чтобы выяснить, какие формы оповещения населения наиболее действенны. Этот вопрос хорошо сопроводить несколькими вариантами ответов, в которых были бы перечислены как информационные источники, используемые органами социальной защиты (листовки в почтовых ящиках, объявления на стендах, по радио и пр.), так и общераспространенные средства передачи информации, основное из которых – устное распространение ее через знакомых.

Дополнительно можно предложить собирать сведения о жилищных условиях или имуществе семьи, так как эти данные очень ценны для оценки уровня благосостояния. В частности, довольно значимую информацию содержат сведения о типе жилья (отдельная или коммунальная квартира, дом, часть дома, общежитие), его площади и количестве комнат, степени благоустройства, наличии второго жилья, дачи, гаража, автомобиля, теплиц, парников и т.д. Однако важно помнить, что сведения подобного рода не должны становиться критериями субъективной оценки социальным работником права домохозяйства на получение пособий, если это не предусмотрено правилами, регулирующими их назначение.

4.2. Ведение базы данных о перерегистрации и повторных обращениях

Как уже отмечалось, серьезной проблемой, затрудняющей оценку эффективности социальных программ, является невозможность учесть поток клиентов, а также выделить сопоставимые промежутки времени их участия в программе и времени, прошедшего с момента выхода из нее. Простейшим средством избежать этой сложности является выделение данных о перерегистрации и повторных обращениях в информационный блок, совместимый с первичными данными административного мониторинга, но ведущийся отдельно от него. Это может быть таблица в программе MS Excel или просто листок, в котором, помимо кодового номера личного дела домохозяйства, отмечаются сроки каждой перерегистрации или повторных обращений (включая дату подачи заявления на каждую перерегистрацию). Больше никакая информация в данный блок не вносится, за исключением, пожалуй, сведений о сотруднике, принявшем заявление и документы на перерегистрацию.

Если же есть возможность вести мониторинг повторных обращений и перерегистрации в автоматическом режиме, то можно порекомендовать программисту включить режим выделения кодовых номеров тех семей, которые прошли наибольшее количество перерегистраций или обращались в программу более двух раз. Выделив такие семьи в отдельную группу, можно будет сопоставить их характеристики с характеристиками других семей и, возможно,

понять, почему программа не стала для них эффективным способом преодоления бедности и социального иждивенчества.

В заключение хочется сказать вот о чем. Сбор сведений для административного мониторинга ни в коем случае не должен отпугнуть клиентов органов социальной защиты и стать для них дополнительным бременем. Важно организовать этот процесс таким образом, чтобы он стал одной из составляющих перевода системы социальной защиты на принцип «одного окна». Но и в этом случае важно, чтобы работа по приему населения и сбору информации проводилась сотрудниками с большим вниманием, терпением и готовностью разъяснить важность полученных сведений, их значимость для наиболее комплексного учета потребностей семьи в помощи и, соответственно, для принятия решений об оказании такой помощи. Кроме того, в формы заявлений или анкет необходимо включать отдельные ячейки, в которых клиент мог бы отразить особые потребности своей семьи или сделать замечание о работе органов социальной защиты. Такие простые вопросы, как «Есть ли у Вашей семьи какие-либо проблемы или трудности, о которых Вы хотели бы сообщить дополнительно сотруднику социальной службы? Опишите их», весьма способствуют формированию положительного климата при приеме населения и сборе сведений. Также в формы для заполнения обязательно надо включать слова благодарности клиенту за оказанное информационное содействие.

Приложение 1. Пример расчета совокупности административных затрат

В качестве примера для расчета административных затрат по методике, описанной в разделе 3, нами взят муниципальный Центр помощи семье и детям, который реализует пять программ социальной помощи, а также предоставляет некоторые виды социальных услуг в соответствии с нижеприведенной таблицей.

Программы	Число семей, получавших только данный вид помощи в течение года
1. Помощь малообеспеченным семьям с детьми – денежные пособия	1288
2. Питание для детей первого – второго годов жизни – натуральная помощь	379
3. Помощь многодетным семьям – денежные пособия	299
4. Продовольственная помощь многодетным семьям - натуральная помощь	1063
5. Обеспечение многодетных семей одеждой – денежные пособия и натуральная помощь	511
Услуги	
1. Консультации лицам, пострадавшим от насилия в семье	103
2. Консультации по проблемам семьи	356
3. Горячая линия для семей, оказавшихся в кризисной ситуации	877
4. Консультации по вопросам предупреждения ранней беременности	237
5. Центр дневного пребывания детей 5 – 10 лет (с горячим питанием)	39

В центре работает 12 социальных работников, в их обязанности входит реализация 5 программ социальной помощи. Еще 9 специалистов центра непосредственно участвуют в оказании социальной помощи, предоставляя консультации по семейным проблемам. 1 сотрудник консультирует по вопросам предупреждения ранней беременности, а 3 принимают звонки по горячей линии. Кроме этого, в штате есть еще 2 сотрудника, работающих полный рабочий день в Центре дневного пребывания детей-школьников. Кроме присмотра за детьми, в их обязанности входит приготовление для них горячих завтраков.

Работу муниципального Центра помощи семье и детям возглавляет директор, осуществляющий надзор за реализацией всех видов программ, в этом ему помогает административный персонал - 6 человек. В их число входит заместитель директора по административным вопросам, 4 технических сотрудника, которые помогают в реализации программ и предоставлении услуг, а также 1 секретарь в приемной. В центре также работают 3 технических сотрудника, в обязанности которых входит приготовление специального детского питания для детей первых лет жизни.

Постоянные сотрудники центра	Ежегодная зарплата + отчисления на фонд заработной платы (38,5%)
Директор (1)	50 000 рублей + 19 250 рублей = 69 250 рублей
Социальные работники (12)	35 000 рублей + 13 475 рублей = 48 475 рублей
Специалисты – консультанты по вопросам насилия в семье, иным семейным проблемам (5)	35 000 рублей + 13 475 рублей = 48 475 рублей
Специалисты – консультанты по вопросам предупреждения ранней беременности (1)	35 000 рублей + 13 475 рублей = 48 475 рублей
Сотрудники горячей линии (3)	40 000 рублей + 15 400 рублей = 55 400 рублей
Зам. директора по административным вопросам (1)	25 000 рублей + 9625 рублей = 34 625 рублей
Технические помощники (4)	25 000 рублей + 9625 рублей = 34 625 рублей
Сотрудники Центра дневного пребывания детей (2)	25 000 рублей + 9625 рублей = 34 625 рублей
Тех. персонал, готовящий спец. дет. питание (3)	15 000 рублей + 5775 рублей = 20 775 рублей

Центр несет следующие виды эксплуатационных затрат:

Виды расходов	Ежегодная сумма затрат, руб.
1. Содержание здания и коммунальные расходы	21 600
2. Закупка бумаги и других канцелярских товаров	54 000
3. Услуги телефонной связи (помимо горячей линии)	72 000
4. Обслуживание компьютеров	35 000
5. Обслуживание копировальных машин	20 000
6. Игрушки и худ. инвентарь для Центра дневного пребывания детей	8000
7. Многоканальная телефонная связь для горячей линии	2000
Итого:	212 600

Ниже показано, как следует рассчитывать основные и административные расходы.

I. ОСНОВНЫЕ ЗАТРАТЫ (СТОИМОСТЬ ПОМОЩИ И УСЛУГ)

A. Определение стоимости социальной помощи

1. Денежные пособия

Проще всего определить, какие средства были затрачены на предоставление денежных пособий. Нужно суммировать все выплаты нуждающимся семьям в течение года.

Таблица I.A.1

Программы	Итого выплачено, руб.
Помощь малообеспеченным семьям с детьми	1 555 077
Помощь многодетным семьям	350 000
Обеспечение многодетных семей одеждой – только денежные пособия	127 000
Итого:	2 032 077

2. Натуральная помощь

Сложнее определить количество средств, затраченных на предоставление натуральной помощи.

Определение на основе фактической стоимости товаров. Если известна фактическая стоимость товаров, использовавшихся в качестве натуральной помощи, то необходимо просто ее суммировать.

В нашем случае город приобретает одежду для многодетных семей. Поэтому нам достаточно суммировать стоимость всех вещей, приобретенных на эти цели в течение года.

Таблица I.A.2

Вид помощи	Размер помощи
Обеспечение многодетных семей одеждой	1 099 786 руб.

Если фактическая стоимость товаров, использовавшихся в качестве натуральной помощи, неизвестна, но известно их количество, то в таком случае сначала необходимо выяснить стоимость каждого товара и затем умножить на их количество.

В нашем случае продукты, предоставлявшиеся многодетным семьям в рамках соответствующей программы помощи, приобретались на городском складе. Город закупал продовольствие для некоторых муниципальных организаций и учреждений, в том числе для школ, а Центр помощи семье и детям получал хранившиеся на складе продовольствие для формирования продуктовых наборов. Согласно учету для реализации программы продовольственной помощи со склада были выписаны следующие продукты:

Таблица I.A.3

Наименование продукта	Кол-во за год	Стоимость 1-й единицы	Общая стоимость, руб.
Мука	13 711 кг	2 руб./кг	27 422
Сахар	7298 кг	4,17 руб./кг	30 432,66
Растительный жир	12 873 л	8,67 руб./л	111 608,91
Крупа	25 512 упаковок	7,34 руб./уп.	187 258,08
Сухое молоко	8977 кг	11,39 руб./кг	102 248,03
Сухофрукты	14 963 кг	23,11 руб./кг	345 794,93
Итого:			804 764,61

Если город получил продукты по бартеру в счет уплаты налогов, то их стоимость определяется в соответствии с размерами налогов, в погашение которых они были переданы.

В нашем случае завод по производству продуктов питания должен был выплатить городу в виде налогов 25 000 рублей. Руководство завода и администрация города заключили бартерную сделку, в результате которой город получил на сумму долга продукты, которые затем были использованы для организации питания школьников. Вполне возможно, что рыночная стоимость этих товаров могла оказаться меньше 25 000 рублей, тем не менее, для того чтобы определить размер предоставленной городом помощи в денежном эквиваленте, следует считать, что она была равна сумме налоговой задолженности.

Таблица I.A.4

Вид помощи	Размер помощи (в денежном эквиваленте), руб.
Центр дневного пребывания детей-школьников (горячие завтраки)	25 000

Если центр получил продукты в качестве благотворительной помощи, то затраты на такую помощь следует рассматривать как равные нулю.

Если на производство того или иного продукта была затрачена определенная рабочая сила, то эти затраты также должны быть учтены при определении конечной стоимости реально предоставленной натуральной помощи.

В нашем случае город закупает молоко и пищевые добавки для производства специального питания для детей первых лет жизни. Общая стоимость этих продуктов - 39 044 рубля. Однако для получения готового продукта город еще использует труд трех рабочих, следовательно, расходы по содержанию этого персонала также должны быть включены в расчет общей суммы затрат.

Таблица I.A.5

Составляющие помощи	Размер помощи (в денежном эквиваленте), руб.
Ингредиенты, входящие в состав питания	39 044
Трудовые затраты (3 сотрудника x 20 775 руб.)	62 325
Итого:	84 044

3. Общая сумма основных затрат (общая стоимость помощи)

Теперь мы уже можем определить, на какую общую сумму муниципальный центр предоставил помощи в течение года:

Таблица I.A.6

Вид помощи	Размер помощи (в денежном эквиваленте), руб.
Помощь малообеспеченным семьям с детьми	1 555 077
Помощь многодетным семьям	350 000
Обеспечение одеждой (денежные пособия)	127 000
Обеспечение одеждой (натуральная помощь)	1 099 786
Продовольственная помощь малообеспеченным семьям с детьми	804 764,61
Центр дневного пребывания детей-школьников (с горячим питанием)	25 000
Специальное питание для детей первых лет жизни	84 044
Итого:	4 045 671,61

Б. Определение стоимости социальных услуг

Стоимость услуг муниципального Центра помощи семье и детям зависит от размера заработной платы сотрудников центра, непосредственно осуществляющих их предоставление. В нашем случае мы исходим из того, что эти сотрудники работают полный рабочий день и выполняют только свои прямые профессиональные обязанности (то есть не занимаются никакой административной работой).

1. Затраты на оплату труда сотрудников, работающих полный рабочий день в рамках одной программы

Если сотрудники весь рабочий день работают по одной и той же программе, то 100% их заработной платы и будут составлять ту сумму, на которую они предоставили социальные услуги.

Таблица I.Б.1

Вид услуги	Общая стоимость, руб.
Горячая линия для семей, переживающих кризис (3 сотрудника x 55 400 рублей)	166 200
Консультирование по вопросам предупреждения ранней беременности (1 x 48 475)	48 475
Центр дневного пребывания детей-школьников (2 x 34 625)	69 250

2. Затраты на оплату труда сотрудников, работающих по нескольким программам одновременно

Пять сотрудников центра участвуют в реализации сразу двух программ: оказывают консультационную помощь людям, пострадавшим от насилия в семье, а также проводят консультации по другим проблемам семьи. Общая сумма предоставленных ими услуг в денежном эквиваленте определяется исходя из стоимости их полного рабочего дня. Однако в тех случаях, когда администрации города необходимо узнать, на какую сумму предоставлено каждого вида услуг, эти расчеты необходимо производить в соответствии с приведенными ниже методиками (см. «В. Распределение административных затрат по программам», вариант 1 и вариант 2). Предположим, что расчет ведется по методике варианта 1, то есть хронометрируется время, затраченное сотрудниками на предоставление каждого вида услуги. Лучше всего это делать с помощью индивидуального журнала учета времени, затраченного на предоставление конкретного вида услуг. После проведения хронометража выяснилось, что, за редким исключением, и у того, и у другого специалиста примерно 35% рабочего времени уходит на предоставление услуг по Программе помощи пострадавшим от насилия в семье и 65% - на консультирование по проблемам семьи.

Таблица I.Б.2

Вид услуги	Общая стоимость, руб.
Консультации для лиц, пострадавших от насилия в семье (5 x 48 475 x 0,35)	84 831
Консультации по проблемам семьи (5 x 48 475 x 0,65)	157 544

3. Расчет общей стоимости услуг

Теперь мы можем определить общую стоимость услуг, предоставленных центром за год.

Таблица I.Б.3

Вид услуги	Общая стоимость, руб.
Консультации для лиц, пострадавших от насилия в семье	84 831
Консультации по проблемам семьи	157 544
Горячая линия для семей, переживающих кризис	166 200
Консультирование по вопросам предупреждения ранней беременности	48 475
Центр дневного пребывания детей-школьников	69 250
Итого:	526 300

В. Расчет общей суммы расходов по программам (суммарной стоимости помощи и услуг)

Общая сумма основных затрат равна суммарной стоимости предоставленных помощи и услуг.

Таблица I.B.1

Сумма затрат на предоставление помощи	4 045 671,61 руб.
Сумма затрат на предоставление услуг	526 300 руб.
Итого сумма затрат:	4 571 972 руб.

II. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ЗАТРАТЫ

А. Расчет прямых административных затрат

Под прямыми административными затратами понимаются затраты, которые напрямую связаны с реализацией программы или программ. Ниже в таблице показано, какие прямые административные затраты имел муниципальный Центр помощи семье и детям.

Таблица II.A.1

Заработная плата сотрудников, непосредственно участвующих в реализации программ (12 x 48 475)	581 700 руб.
Игрушки и худ. инвентарь для Центра дневного пребывания детей	8000 руб.
Многоканальный телефон горячей линии	2000 руб.
Итого прямые расходы:	591 700 руб.

Для того чтобы определить, какие административные расходы были понесены в связи с реализацией одной отдельно взятой программы, необходимо распределить полученную сумму прямых административных затрат по всем пяти программам, в реализации которых участвовали сотрудники центра. Этот расчет будет произведен ниже.

Б. Расчет непрямых административных затрат

Под непрямые административные затраты понимаются затраты, которые не могут быть напрямую связаны с деятельностью, осуществляемой в рамках программы или программ, но которые тем не менее были понесены в ходе их осуществления. В нашем случае Центр помощи семье и детям имел следующие непрямые административные затраты:

Таблица II.B.1

Заработная плата директора центра	69 250 руб.
Заработная плата зам. директора по административным вопросам	34 625 руб.
Заработная плата технических помощников (4 x 34 625)	138 500 руб.
Расходы по содержанию и обслуживанию здания	21 600 руб.
Бумага и канцелярские принадлежности	54 000 руб.
Оплата телефонных услуг (помимо горячей линии)	72 000 руб.
Обслуживание компьютеров	35 000 руб.
Обслуживание копировальных машин	20 000 руб.
Итого непрямых затрат:	444 975 руб.

В. Распределение административных затрат по программам

Выше мы определили общую сумму административных затрат центра. Но обычно всегда необходимо бывает знать (чтобы в конечном итоге определить окончательную стоимость того или иного вида помощи или услуги), какие административные расходы понесены по каждой программе в отдельности. Поскольку административные расходы в основном носят общий характер и не могут быть привязаны к одной определенной программе, их следует распределить по программам умозрительным путем.

1. Долевое распределение заработной платы сотрудников по программам

Сначала нужно воспользоваться одним из двух нижеприведенных вариантов определения процента рабочего времени, которое сотрудники, задействованные в реализации сразу нескольких программ, затрачивают на работу по каждой программе в отдельности, а затем, согласно этому процентному соотношению, распределить по программам затраты на выплату причитающейся сотрудникам заработной платы.

Вариант 1 – в соответствии с количеством затраченного рабочего времени. Этот способ предполагает хронометраж рабочего времени сотрудников, задействованных в реализации сразу нескольких программ, с целью определить в процентах количество времени, затрачиваемое ими на работу по той или иной программе.

Всем 12 сотрудникам центра, которые участвуют в реализации сразу 5 программ, было предложено в течение двух недель вести журнал учета рабочего времени, в котором каждые 15 минут они должны были отмечать, по какой программе они в этот момент работают. Затем, после анализа данных всех журналов, был определен средний процент времени, затрачиваемого сотрудниками на реализацию одной отдельно взятой программы. В нашем случае их рабочее время распределялось следующим образом:

Таблица II.B.1

Программа	Затраченное рабочее время (%)
Помощь малообеспеченным семьям	41
Питание для детей первых лет жизни	8
Помощь многодетным семьям	17
Продовольственная помощь многодетным семьям	26
Обеспечение многодетных семей одеждой	8

Еще 5 сотрудников центра также участвовали в реализации более чем одной программы. Они также провели хронометраж своего рабочего времени, результаты которого представлены в таблице I.B.2 (консультации для лиц, пострадавших от насилия в семье – 35% времени; консультации по проблемам семьи – 65%). В связи с тем, что заработная плата этих сотрудников рассматривается как один из видов основных, а не административных расходов, полученные процентные доли их заработной платы также не следует включать в расчет административных расходов по программам, в которых они участвуют. В дальнейшем, однако, эти проценты потребуются нам для проведения других расчетов.

Вариант 2 – в соответствии с объемом выполняемых работ по различным программам. Согласно этому методу первоначально предлагается

определить, какой процент от общего числа получателей помощи и услуг участвует в той или иной программе.

12 сотрудников центра занимаются реализацией 3 программ социальной помощи. Для того чтобы понять, какую долю их заработной платы отнести на ту или иную программу в качестве административных затрат, нужно сначала определить, какой процент от общего числа получателей помощи участвует в каждой отдельно взятой программе:

Таблица II.В.2

Программа	Количество участников, в том числе в %
Помощь малообеспеченным семьям	1288 / 36,3%
Питание для детей первых лет жизни	379 / 10,7%
Помощь многодетным семьям	299 / 8,4%
Продовольственная помощь многодетным семьям	1063 / 30,0%
Обеспечение многодетных семей одеждой	511 / 14,4%
Итого:	3540 / 100%

Пять сотрудников центра делят свое рабочее время между двумя программами: предоставляют консультации для лиц, пострадавших от насилия в семье, а также консультируют по всем другим проблемам семьи. В данном случае также необходимо определить, сколько людей (в процентах от общего числа получателей этих двух видов помощи) воспользовались первым видом услуг, а сколько – вторым.

Таблица II.В.3

Программа	Количество участников, в том числе в %
Консультации для лиц, пострадавших от насилия в семье	103 / 22%
Консультации по проблемам семьи	356 / 78%
Итого:	459 / 100%

2. Расчет накладных расходов

Следующий этап в расчетах – это определение общей суммы накладных расходов. В соответствии с видами расходов они составили:

Таблица II.В.4

Вид расходов	Всего за год, руб.
1. Содержание здания	21 600
2. Закупка бумаги и др. канц. Товаров	54 000
3. Услуги телефонной связи (помимо горячей линии)	72 000
4. Обслуживание компьютеров	36 000
5. Обслуживание копировальных машин	20 000
Итого:	203 600

Таким образом, общая сумма накладных расходов центра составила **203 600 рублей.**

3. Распределение накладных расходов по количеству сотрудников

Общая сумма накладных расходов делится на общее число сотрудников. Известно, что в центре работают 32 человека. Следовательно, делим сумму накладных расходов (203 600 рублей) на общее число сотрудников (32) и получаем долю накладных расходов, приходящуюся на одного сотрудника центра – 6 362,50 рубля. Эту величину прибавляем к величине заработной платы сотрудника и соответствующей доле начислений на фонд заработной платы.

4. Определение общей суммы расходов по содержанию административного персонала плюс накладные расходы

На этом этапе нам необходимо к сумме заработной платы административного персонала (т.е. только тех сотрудников, которые не участвуют непосредственно в предоставлении социальной помощи или услуг) прибавить сумму причитающихся на этот персонал накладных расходов. Ниже в таблице показано, какие сотрудники являются административным персоналом и какие суммы заработной платы и накладных расходов приходятся на них.

Таблица II.В.5

Должность	Заработная плата + начисления, руб.	Доля накладных расходов, руб.	Итого:
Директор центра	69 250	6362,50	75 612,50
Зам. директора	34 625	6362,50	40 987,50
4 тех. помощника	138 500 (34 625 x 4)	25 450 (6 362,50 x 4)	163 950
Итого затрат на содержание административного персонала:			280 550

5. Определение доли затрат на содержание административного персонала и накладных расходов, приходящейся на одного социального работника центра

Теперь общую сумму затрат на содержание административного персонала надо разделить на общее число сотрудников центра, непосредственно участвующих в реализации социальных программ. В центре таких сотрудников 26, соответственно, общую сумму, указанную в таблице II.В.4 (280 550 рублей), делим на 26 и выясняем, что на каждого социального работника центра приходится 10 790 рублей затрат на содержание административного персонала.

6. Определение общей суммы затрат по содержанию основного персонала центра (сотрудников, непосредственно участвующих в реализации социальных программ)

Полученную величину (10 790 рублей) прибавляем к заработной плате, которую получает каждый из 26 сотрудников, непосредственно участвующих в реализации социальных программ, плюс соответствующие начисления на фонд заработной платы (указаны в таблице II.В.5), плюс соответствующая доля накладных расходов (см. выше п. 3) - в итоге выясняем, сколько всего затрат приходится на содержание каждого основного сотрудника центра:

Таблица II.В.6

Должность	Заработная плата + начисления, руб.	Доля накладных расходов, руб.	Доля затрат на содержание административного персонала, руб.	Итого:
Сотрудники, работающие по программам соц. помощи (12)	581 700 (48 475 x 12)	76 350 (6362,50 x 12)	129 480 (10 790 x 12)	787 530
Консультанты по проблемам насилия в семье и иным семейным проблемам (5)	242 375 (48 475 x 5)	31 812,50 (6362,50 x 5)	53 950 (10 790 x 5)	328 137,50
Консультанты по проблемам предупреждения ранней беременности (1)	48 475	6362,50	10 790	65 627,50
Сотрудники горячей линии (3)	166 200 (55 400 x 3)	19 087,50 (6362,50 x 3)	32 370 (10 790 x 3)	217 657,50

7. Определение величины затрат по содержанию персонала, которая должна быть включена в общую сумму административных расходов

В п. 1, посвященном расчету затрат по программам, мы договорились, что заработная плата сотрудников, работающих по программе обеспечения бесплатного питания для детей первых лет жизни, должна быть включена в основные расходы по этой программе, то есть она не входит в административные расходы. Кроме того, мы условились, что затраты на содержание консультантов центра также будут рассматриваться как основные, а не как административные затраты. При этом доля накладных расходов и затрат на содержание административного персонала, приходящаяся на сотрудников, чьи заработная плата и соответствующие начисления на фонд заработной платы рассматриваются как основные затраты, должна включаться в административные расходы. Ниже в таблице показано, какие суммы затрат, приходящихся на тех или иных сотрудников центра, следует относить к разряду административных. Там, где эти затраты отнесены к разряду основных, они просто не показаны.

Таблица II.В.7

Должность	Заработная плата + начисления, руб.	Доля накладных расходов, руб.	Доля затрат на содержание административного персонала, руб.	Итого затрат, которые следует относить к разряду административных
Сотрудники, работающие по программам соц. помощи (12)	581 700 (48 475 x 12)	76 350 (6362,50 x 12)	129 480 (10 790 x 12)	787 530
Консультанты по проблемам насилия в семье и иным семейным проблемам (5)	Включено в основные затраты	31 812,50 (6362,50 x 5)	53 950 (10 790 x 5)	85 402,50
Консультанты по проблемам предупреждения ранней беременности (1)	Включено в основные затраты	6362,50	10 790	17 152,50
Сотрудники горячей линии (3)	Включено в основные затраты	19 087,50 (6362,50 x 3)	32 370 (10 790 x 3)	51 457,50
Сотрудники Центра дневного пребывания детей (2)	Включено в основные затраты	12 725 (6362,50 x 2)	21 580 (10 790 x 2)	34 305
Сотрудники, обеспечивающие питание для детей первых лет жизни (3)	Включено в основные затраты	19 087,50 (6362,50 x 3)	32 370 (10 790 x 3)	51 457,50

8. Распределение затрат по программам

Теперь нам необходимо распределить итоговые суммы административных затрат, приходящиеся на каждого отдельного сотрудника центра и показанные выше, в таблице II.В.7, между программами в соответствии с процентным соотношением, установленным согласно варианту 1 или варианту 2, о которых также шла речь выше. Ниже приведены две таблицы с результатами распределения затрат, отличающиеся друг от друга способом определения процентного соотношения.

Таблица II.В.8

ВАРИАНТ № 1 – по временному признаку

	Сотрудники, работающие по программам соц. помощи, руб.	Консультанты по проблемам насилия в семье и иным семейным проблемам, руб.	Консультанты по проблемам предупреждения ранней беременности, руб.	Сотрудник и горячей линии, руб.	Сотрудник и Центра дневного пребывания детей, руб.	Сотрудник и, обеспечивающие питание для детей первых лет жизни, руб.	Итого
Нуждающиеся семьи	322 887,30 (787530 x 0,41)						322 887,30 руб.
Детское питание	63 002,40 (787530 x 0,08)					51 457,50 руб.	114 459,90 руб.
Многодетные семьи	133 880,10 (787 530 x 0,17)						133 880,10 руб.
Продовольств. помощь	204 757,80 (787 530 x 0,26)						204 757,80 руб.
Предоставление одежды	63 002,40 (787 530 x 0,08)						63 002,40 руб.
Проблемы насилия в семье		29 890,88 (85402,50 x 0,35)					29 890,88 руб.
Другие проблемы семьи		55 511,63 (85402,50 x 0,65)					55 511,63 руб.
Горячая линия				51 457,50			51 457,50 руб.
Предупреждение ранней беременности			17 152,50 руб.				17 152,50 руб.
Центр дневного пребывания детей					34 305 руб.		34 305 руб.

Таблица II.В.8

ВАРИАНТ № 2 – по количеству получателей помощи

	Сотрудники, работающие по программам соц. помощи, руб.	Консультанты по проблемам насилия в семье и иным семейным проблемам, руб.	Консультанты по проблемам предупреждения ранней беременности, руб.	Сотрудник и горячей линии, руб.	Сотрудник и Центра дневного пребывания детей, руб.	Сотрудник и, обеспечивающие питание для детей первых лет жизни, руб.	Итого
Нуждающиеся семьи	285 873 (787 530 x 0,36)						285 873
Детское питание	84 266 (787 530 x 0,107)					51 457,50	135 724,50
Многодетные семьи	66 153 (787 530 x 0,084)						66 153.
Продовольств. помощь	236 259 (787 530 x 0,30)						236 259
Предоставление одежды	113 404 (787 530 x 0,144)						113 404
Проблемы насилия в		18 789 (85 402,50 x 0,22)					18 789

семье							
Другие проблемы семьи		66 628 (85 420,50 x 0,78)					66 628
Горячая линия				51 457,50			51 457,50
Предупреждение ранней беременности			17 152,50				17 152,50
Центр дневного пребывания детей					34 305		34 305.

9. Расчет суммарных административных затрат по программам

Для того чтобы определить суммарные административные затраты по каждой программе, осуществляемой муниципальным Центром помощи семье и детям, нам необходимо вернуться к таблице П.А.1, в которой показаны два дополнительных вида административных затрат. Это затраты на приобретение игрушек и художественного инвентаря для Детского центра, а также затраты на обеспечение многоканальной телефонной связи для горячей линии. В следующих двух таблицах приведены суммарные административные расходы по каждой программе, осуществляемой Центром помощи семье и детям, с учетом этих двух дополнительных показателей.

Таблица П.В.9

ВАРИАНТ № 1 – в соответствии с затраченным рабочим временем

	Сотрудник и, работающие по программам соц. помощи, руб.	Консультанты по проблемам насилия в семье и иным семейным проблемам, руб.	Консультанты по проблемам предупреждения ранней беременности, руб.	Сотрудники горячей линии, руб.	Сотрудник и Центра дневного пребывания детей, руб.	Сотрудник и, обеспечивающие питание для детей первых лет жизни, руб.	Итого
Нуждающиеся семьи	322 887,30 (787 530 x 0,41)						322 887,30
Детское питание	63 002,40 (787 530 x 0,08)					51 457,50	114 459,90
Многодетные семьи	133 880,10 (787 530 x 0,17)						133 880,10.
Продовольств. помощь	204 757,80 (787 530 x 0,26)						204 757,80
Предоставление одежды	63 002,40 (787 530 x 0,08)						63 002,40
Проблемы насилия в семье		29 890,88 (85 402,50 x 0,35)					29 890,88
Другие проблемы семьи		55 511,63 (85 402,50 x 0,65)					55 511,63
Горячая линия				51 457,50 + 2000 =			51 457,50

				53457,50		
Предупреждение ранней беременности			17 152,50			17 152,50
Центр дневного пребывания детей					34 305 + 8000 = 42305	34 305

Таблица II.B.9

ВАРИАНТ № 2 – в соответствии с объемом выполняемых работ по различным программам

	Сотрудник и, работающие по программам соц. помощи, руб.	Консультанты по проблемам насилия в семье и иным семейным проблемам, руб.	Консультанты по проблемам предупреждения ранней беременности, руб.	Сотрудники горячей линии, руб.	Сотрудник и Центра дневного пребывания детей, руб.	Сотрудник и, обеспечивающие питание для детей первых лет жизни, руб.	Итого
Нуждающиеся семьи	285 873 (787 530 x 0,36)						285 873
Детское питание	84 266 (787 530 x 0,107)					51 457,50	135 724,50
Многодетные семьи	66 153 (787 530 x 0,084)						66 153
Продовольственная помощь	236 259 (787 530 x 0,30)						236 259
Предоставление одежды	113 404 (787 530 x 0,144)						113 404
Проблемы насилия в семье		18 789 (85 402,50 x 0,22)					18 789
Другие проблемы семьи		66 628 (85 420,50 x 0,78)					66 628
Горячая линия				51 457,50 + 2000 = 53 457,50			51 457,50
Предупреждение ранней беременности			17 152,50				17 152,50 руб.
Центр дневного пребывания детей					34 305 руб. + 8000 = 42 305		34 305

Приложение 2. Опыт мониторинга в жилищно-коммунальной сфере

В качестве приложения к данной брошюре мы сочли полезным привести некоторую информацию о ключевом элементе организации мониторинга в сфере жилищно-коммунального хозяйства – форме статистического наблюдения № 22-ЖКХ. Эта форма была впервые утверждена Госкомстатом России и введена в действие в июне 1994 года как ежеквартальный отчет о работе предприятий жилищно-коммунального хозяйства в рамках отраслевой статистической отчетности. С тех пор она является основным источником систематической информации о состоянии жилищно-коммунальной сферы в России. На наш взгляд, опыт использования формы № 22-ЖКХ может представлять интерес и для специалистов, занимающихся построением систем мониторинга социальных программ.

Разработку всех модификаций формы № 22-ЖКХ ведут специализированные подразделения Госстроя России совместно со специалистами Госкомстата России при консультационной поддержке ряда научно-исследовательских организаций, занимающихся вопросами жилищно-коммунального хозяйства (Институт экономики жилищно-коммунального хозяйства при Госстрое России, Государственный научно-исследовательский центр нормирования и информационных систем в жилищно-коммунальном хозяйстве и др.). В настоящее время используют пять видов формы:

- № 22-ЖКХ (сводная) срочная, в которой собраны сведения о работе жилищно-коммунальных предприятий в условиях реформы;
- № 2-ЖКХ (реформа) срочная, предназначенная для сбора информации о системе мер, направленных на реализацию реформы в соответствии с Концепцией реформы ЖКХ;
- № 22-ЖКХ (реформа) краткая, которая служит базой для расчета относительных показателей (индикаторов) реформы;
- № 22-ЖКХ (субсидии) – форма, в которой собираются сведения об обеспечении социальной защиты населения в период проведения реформы (предоставление гражданам субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг).

Сводная форма включает 4 раздела:

- объем услуг в натуральном выражении;
- результаты финансово-хозяйственной деятельности организаций, оказывающих жилищно-коммунальные услуги;
- объемы и направления использования финансовых средств;
- основные индикаторы хода реформы жилищно-коммунального хозяйства, стоимость и нормативы предоставления жилищно-коммунальных услуг.

В целом все индикаторы так или иначе ориентированы на отражение хода реформы жилищно-коммунальной сферы в части, касающейся предоставления различных видов жилищно-коммунальных услуг для разных категорий потребителей. Каждый из показателей в достаточной степени репрезентативен и при наличии временного ряда значений позволяет судить о

характере происходящих изменений в жилищно-коммунальной сфере конкретного муниципального образования.

Срочная модификация формы разработана специально для мониторинга хода жилищно-коммунальной реформы в соответствии с Концепцией реформы ЖКХ. 48 показателей этой формы отражают систему мер, направленных на обеспечение населения и других потребителей необходимым уровнем качества жилищно-коммунальных услуг, совокупность условий и факторов, сопутствующих проведению реформы жилищно-коммунального хозяйства в муниципальном образовании. Форма заполняется с полугодовой периодичностью, а информация предоставляется органами местного самоуправления в лице собственников или держателей передаваемых в хозяйственное ведение основных фондов жилищно-коммунального хозяйства (администрации, службы «Заказчика»).

В отличие от других форм № 22-ЖКХ централизованный сбор формы **№ 22-ЖКХ (реформа) срочная** осуществляет федеральный орган государственной статистики, который, по сути, занимается и конечной обработкой информации, содержащейся в данной форме. Важно отметить, что при всех преимуществах этой формы (простота и адекватность имеющихся в ней показателей перечню организационных мероприятий и структурных преобразований в жилищно-коммунальной сфере) ее очевидным недостатком является далеко не полный охват комплекса программных действий реформы ЖКХ имеющимися 48 показателями.

Краткая модификация формы № 22-ЖКХ служит базой для расчета относительных показателей (индикаторов) реформы в жилищно-коммунальной сфере. С августа 2000 года начала действовать последняя редакция формы. Раз в месяц органы местного самоуправления представляют ее органам государственной статистики, источниками информации служат данные органов местного самоуправления, органов управления жилищно-коммунальным хозяйством, балансодержателей жилищного фонда, предприятий - поставщиков коммунальных услуг и иных органов, имеющих необходимую информацию. В состав формы **№ 22-ЖКХ (реформа) краткая** входят 11 показателей:

- общая площадь обследуемого жилищного фонда;
- сложившаяся фактическая величина расходов на производство ЖКУ по обследуемому жилфонду;
- стоимость ЖКУ (нормативная), рассчитанная по экономически обоснованным тарифам и нормативам по обследуемому жилфонду;
- сумма, начисленная населению за предоставленные ЖКУ по действующим ставкам и тарифам;
- сумма, начисленная населению за ЖКУ по действующим ставкам и тарифам без учета выпадающих доходов;
- фактическая оплата населением ЖКУ;
- количество семей, получивших субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг;
- количество семей, проживающих в регионе;
- среднедушевой доход по региону;
- социальная норма площади жилья в расчете на 1 человека;
- установленный в регионе уровень платежей граждан за ЖКУ.

Приведенный список показателей позволяет рассчитать базовые индикаторы для отражения ключевых параметров хода реформы в сфере жилищно-коммунального хозяйства, и в частности ее социальных аспектов:

- установленный уровень возмещения населением стоимости жилищно-коммунальных услуг;
- фактический уровень возмещения населением стоимости ЖКУ;
- охват населения программой жилищных субсидий;
- уровень задолженности населения по платежам за ЖКУ.

Последняя из форм № 22-ЖКХ – *форма № 22-ЖКХ (субсидии)*. Она используется при проведении мониторинга реализации целого направления реформы ЖКХ, касающегося преобразований, направленных на совершенствование социальной защиты населения при переходе на рыночные принципы оплаты жилищно-коммунальных услуг. Данная форма представляется органами местного самоуправления, отделами (службами) жилищных субсидий или заменяющими их органами с ежеквартальной периодичностью. В нее входят 14 показателей, с помощью которых отслеживается выполнение «Положения о порядке предоставления гражданам компенсаций (субсидий) на оплату жилья и коммунальных услуг»⁵. Данное Положение было выпущено Правительством Российской Федерации 18 июня 1996 года в целях обеспечения социальной защиты населения в период реформ.

В форме № 22-ЖКХ (субсидии) указывается количество служб субсидий или органов, их заменяющих. Положительным образом характеризует набор показателей данной формы то, что среди них присутствуют данные о количестве семей, которые потенциально могут претендовать на получение субсидий (строка 02⁶), а также семей, уже получивших субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг. Появляется возможность оценить долю населения, охваченного программой жилищных субсидий, что в соответствии с рекомендациями Госстроя России к разработке региональных программ развития ЖКХ, выпущенным в 1997 году на основе Концепции реформы⁷, является лучшим индикатором доходов населения в период перехода на новую систему оплаты жилищно-коммунальных услуг. В приведенных рекомендациях, в частности, указывается, что повышение тарифов на ЖКУ целесообразно проводить таким образом, чтобы программа жилищных субсидий охватывала не более 30% населения. В форме № 22-ЖКХ (субсидии) приводятся данные об общем объеме выделенных населению субсидий с указанием того, сколько субсидий начислено на оплату отдельных видов коммунальных услуг. Отдельной строкой фиксируются данные об объемах погашенных начислений по выплате субсидий населению, что позволяет оценить, как исполняется действующая в регионе программа жилищных субсидий.

⁵ В соответствии с настоящим Положением органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления предоставляют гражданам компенсации (субсидии) на оплату жилья и коммунальных услуг в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг с учетом прожиточного минимума, совокупного дохода семьи и действующих льгот.

⁶ См. инструкцию по заполнению показателей формы № 22-ЖКХ (субсидии).

⁷ См.: Нормативно-методические материалы по реализации Концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. - Госстрой России, 1997.

В общем и целом преимущество данной формы статистического наблюдения заключается в ее ориентации на мониторинг преобразований в жилищно-коммунальной сфере, что особенно важно в период проведения реформы. Однако, оценивая форму № 22-ЖКХ уже непосредственно в качестве мониторингового инструмента, следует отметить два ее серьезных недостатка.

В первую очередь, обращает на себя внимание неполный охват направлений реформы в ЖКХ, о чем уже было сказано выше. Недостатком данной мониторинговой схемы является также то обстоятельство, что не во всех субъектах Российской Федерации удается на регулярной основе собирать информацию в формы № 22-ЖКХ, то есть невозможно вести сплошной мониторинг реформы по стране. Тем не менее с момента принятия новой Концепции реформы в 1997 году достигнут большой прогресс в части статистического наблюдения за ходом реформы, прежде всего благодаря оптимизации самой формы № 22-ЖКХ. Сбор и обобщение информации о реформе удалось передать полностью в ведение Госкомстата России, сохранив при этом ответственность за первичный свод информации о ЖКХ за муниципальным уровнем. Благодаря унификации методики сбора и расчета показателей удалось повысить дисциплину сбора информации и ее качество. В целом можно сказать, что показатели форм статистического наблюдения № 22-ЖКХ позволяют вести комплексный мониторинг хода преобразований в жилищно-коммунальной сфере. Важно, чтобы при проведении мониторинга социальных преобразований опыт, накопленный в данной области, был учтен.

Литература

Wholey, Joseph, H. Hatry and K. Newcomer. Handbook on practical program evaluation. Jossey-Bass publishers, San Francisco, 1994.

Designing project monitoring and evaluation. Lessons and Practices. The World Bank, 1996.

Пилотные программы по введению адресной социальной поддержки малоимущих семей в Республике Коми, Воронежской и Волгоградской областях. Предварительные итоги: Информационно-аналитический сборник Минтруда России. – М., 1999.

Шапиро М.Д., Петрова Е.Ф. Эффективное управление жилищным фондом: мониторинг и оценка качества // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. – 2002. - № 8 (ч. II).

Материалы интернет-портала Фонда «Институт экономики города».