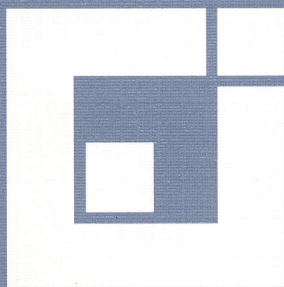


Серия
"Муниципальные
финансы"

**МОНИТОРИНГ
РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ
БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ:
ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ВНЕДРЕНИЯ
НА МЕСТНОМ УРОВНЕ**



Фонд

«ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ
ГОРОДА»

2002

Фонд «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

**МОНИТОРИНГ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ
БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ:
ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ВНЕДРЕНИЯ НА
МЕСТНОМ УРОВНЕ**

Москва 2002

УДК 351.72:354(1-21)
ББК 67.401
Г20

Г20 **Гараджа М.Ю. Мониторинг результативности бюджетных расходов: основные этапы внедрения на местном уровне. – М.: Фонд “Институт экономики города”, 2002. – 48 с.**

Мониторинг результативности бюджетных расходов не является открытием в сфере управления общественными финансами. В том или ином виде он существует уже давно. Однако данный вид деятельности до сих пор носит фрагментарный характер, порядок организации мониторинга и его взаимодействия с основными этапами бюджетного процесса и управления общественными финансами не определены. В результате принимаются неверные решения, реализуются программы, которые не приносят пользы. В данной работе рассматриваются место мониторинга в деятельности по предоставлению услуг и реализации программ, подходы к его внедрению. Этапы организации мониторинга результативности бюджетных расходов описаны с ориентацией на местный уровень, однако они аналогичны и для других уровней власти. В основу рассматриваемой практики лег зарубежный опыт – преимущественно США, Канады, Великобритании и Австралии.

УДК 351.72:354(1-21)
ББК 67.401

ISBN 5-8130-0060-7

Издание подготовлено при поддержке Агентства США по международному развитию

© Фонд “Институт экономики города”, 2002

СОДЕРЖАНИЕ

Глоссарий	4
Введение	7
Мониторинг результативности бюджетных расходов: определение и основные принципы внедрения	9
Зарубежный опыт внедрения мониторинга результативности бюджетных расходов	17
Основные подходы к внедрению мониторинга результативности бюджетных расходов на местах	23
Приложение. Вариант анкеты для проведения опроса населения о степени удовлетворенности рядом услуг, предоставляемых на муниципальном уровне.	43
Список литературы	47

Бенчмаркинг [Benchmarking] –	процесс сравнения деятельности собственной организации с деятельностью организаций, которые достигли лучших результатов, в целях совершенствования качества предоставления услуг, оптимизации затрат и процесса управления [14] ¹ .
Затраты [Input] –	ресурсы, которые требуются для производства (предоставления) услуги (исполнения программы).
Индикаторы продуктивности [Productivity] –	продукт или результат, который можно получить, затратив определенный объем ресурсов.
Индикаторы эффективности [Efficiency] –	ресурсы (затраты), необходимые для получения требуемого продукта (результата).
Критерии бенчмаркинга –	1) критерии, характеризующие лучшие достижения в той или иной области; 2) определенные качества, которые могут быть использованы как стандарт или эталон.
Критерии успеха (стандарты деятельности) [Performance Standards] –	критерии, по которым выносится суждение об успешности проекта, т.е. те показатели успеха, заявленные в изначальном описании проекта, которым должны соответствовать намечаемые количественные и качественные результаты проекта, а также время, необходимое для достижения этих результатов.
Мониторинг [Monitoring] –	1) постоянное наблюдение за каким-либо процессом с целью определить, соответствует ли он желаемому результату или первоначальным предположениям; 2) наблюдение, оценка и прогноз состояния окружающей среды в связи с хозяйственной деятельностью человека; 3) регулярный сбор основных данных о текущих результатах проекта, затратах и т.д. в течение всего периода осуществления проекта.
Мониторинг результативности бюджетных расходов (мониторинг результативности предоставления услуг и исполнения программ) [Performance Measurement] –	процедура или скоординированный план действий для определения того, насколько эффективно и продуктивно предоставляются муниципальные услуги и достигаются поставленные цели [14].
Оценка [Evaluation] –	экспертиза определенного проекта или программы.

¹ Здесь и далее ссылки на список литературы в конце книги.

<p>Подотчетность органов власти [Accountability] —</p>	<p>предоставление общественности полной информации о бюджетной политике и бюджете, начиная с планирования и утверждения бюджета и кончая распространением отчета об исполнении бюджета в доступном для понимания формате и на систематической основе [22].</p>
<p>Показатели мониторинга результативности бюджетных расходов (хода реализации услуг и программ) [Performance Indicators] —</p>	<p>показатели, характеризующие объем ресурсов, затраченных на предоставление услуг, объем предоставленных услуг, результаты, результативность, продуктивность, эффективность. Показатели используются для оценки степени достижения поставленных целей и задач [14].</p>
<p>Показатели результативности [Effectiveness] —</p>	<p>показатели результатов и качества предоставляемых услуг по отношению к поставленным целям.</p>
<p>Продукт [Output] —</p>	<p>объем услуг и количество лиц, которые получили какую-либо услугу.</p>
<p>Прозрачность бюджета и бюджетного процесса [Budget transparency] —</p>	<p>открытый доступ общественности к информации о структуре и функциях органов власти и местного самоуправления, о политике, которую они осуществляют, имуществе и финансовых активах, которыми они располагают, и финансовых прогнозах (Копитц и Крейг, 1998) [22].</p>
<p>Рабочие установки [Performance Targets] —</p>	<p>определенные результаты, которых планируется достичь в ходе осуществления проекта. Установки могут определяться в количественном, качественном и временном (сроки выполнения) выражении.</p>
<p>Результат [Outcome] —</p>	<p>результаты (выгода, польза), которые напрямую связаны с целями и задачами той или иной программы.</p>
<p>Система управления результатами [Result-based budgeting] —</p>	<p>комплексный подход, согласно которому, прежде чем приступить к реализации какой-либо программы, необходимо определить ее цели и задачи (чего мы собираемся достичь? какой ожидается эффект?), а также метод контроля на систематической основе за ходом реализации задач. В бюджете, как правило, указываются количественные и качественные результаты, которых планируется достичь [14].</p>
<p>Экспертиза [Assessment] —</p>	<p>широкое исследование, например, условий, в которых "работает" проект и которые потенциально способны на него повлиять. Если речь идет о времени до разработки проекта — исследование того, какой проект требуется.</p>

Успех в деле управления, как частным бизнесом, так и предприятиями общественного сектора и обеспечением жизнедеятельности города, во многом зависит от того, планируется ли деятельность на краткосрочную или долгосрочную перспективу, изучается ли мнение населения и потребителей услуг и своевременно ли осуществляется контроль за достигаемыми результатами.

В частном секторе, привлекая инвестиции на развитие бизнеса (средства инвесторов, партнеров или акционеров), руководитель предприятия несет ответственность перед инвесторами за их использование и стремится к максимизации прибыли, так как в противном случае никто не будет вкладывать средства в его предприятие. Большое значение при организации бизнеса имеет изучение мнения потенциальных потребителей услуг (товаров), поскольку именно оно играет решающую роль при установке целей. Основным критерий успеха деятельности частного предприятия или организации – прибыль. В общественном же секторе законы организации бизнеса зачастую не действуют, что отрицательно влияет на эффективность принимаемых решений и управление общественными средствами. Несмотря на то, что администрация города распоряжается средствами налогоплательщиков и, соответственно, должна использовать их максимально эффективным способом, исходя из приоритетов жителей города, на практике население не имеет возможности высказать свои предпочтения и оценить качество услуг, предоставляемых за счет бюджетных средств. Кроме того, предприятия в общественном секторе и исполнительные органы власти не имеют общепризнанного критерия успеха.

Большинство услуг, в которых нуждается население, предоставляется на местном уровне, и администрация города несет за них ответственность. В компетенцию администрации входит определение приоритетов расходования бюджетных средств и способов достижения поставленных целей, администрация же решает, в какой области необходимы изменения, какие дополнительные услуги необходимы для повышения качества жизни горожан. Следовательно, чтобы деятельность городской администрации была эффективной, как и в случае с организацией бизнеса, все ее действия должны быть направлены на удовлетворение потребностей потребителей услуг (населения), а для этого нужно быть постоянно в курсе этих потребностей. Таким образом, ориентация на потребности населения и подотчетность населению, когда необходимо ставить его в известность о планируемых мероприятиях и достигнутых результатах, должны быть одними из основополагающих принципов организации деятельности администрации города.

Однако на практике данные принципы чаще всего остаются нереализованными. Например, получить информацию о целях расходования бюджетных средств, осуществленных мероприятиях, затратах и эффекте от реализации программы практически невозможно. Во многом это объясняется отсутствием стратегического планирования и процедуры сбора информации о достигнутых результатах, а также ее публичного распространения.

На планирование бюджетных расходов на местах отрицательным образом влияет неурегулированность межбюджетных отношений. Тем не менее, несмотря на то что основные проблемы связаны с разделением расходных полномочий и соответствующих им источников доходов, одна из причин низкого качества планирования и управления общественными финансами заключается в нехватке методик по организации бюджетных процедур¹. В частности, от городских администраций требуется составлять перспективный финансовый план², но методика создания такого плана отсутствует. В результате администрации вынуждены самостоятельно, на свой страх и риск решать, как организовать ту или иную деятельность.

Однако, даже если администрации муниципальных образований достаточно прогрессивны и в полной мере реализуют существующее бюджетное законодательство, а также на высоком уровне организуют систему планирования и исполнения бюджетных расходов, в их деятельности сегодня встречаются следующие общие недостатки:

- 1) муниципальные программы (областные программы, предполагающие совместное финансирование из областного и муниципального бюджетов) не всегда содержат взаимосвязанную информацию о поставленных целях и задачах, планируемых мероприятиях, затратах, ожидаемых результатах, а также методах их мониторинга;
- 2) заявка на финансирование из бюджета муниципальной программы (расходов отраслевого департамента) не всегда позволяет оценить, какие именно задачи будут решены, какие результаты будут достигнуты и какой эффект ожидается (в сравнении, например, с предыдущим годом), форматы заявок различаются, что затрудняет процесс принятия решений;
- 3) деятельность департаментов администраций не скоординирована, как следствие, трудно определить межотраслевой эффект от осуществляемой деятельности и минимизировать издержки;
- 4) население не вовлечено в процесс определения приоритетов финансирования и оценки качества предоставляемых услуг;
- 5) исполнение бюджетных расходов не поддается контролю с точки зрения качества предоставляемых услуг и результатов той или иной деятельности, нет инструментов контроля, что, в свою очередь, связано с отсутствием критериев качества, предъявляемых к поставщикам услуг;
- 6) планирование бюджета на очередной год не связано с перспективным финансовым планом, что отрицательно сказывается на последовательности проведения бюджетной политики и результатах деятельности администраций;
- 7) отчет об исполнении бюджета не содержит информации о достигнутых результатах.

На наш взгляд, решить вышеперечисленные проблемы, связанные с организацией деятельности администрации города, можно с помощью метода, который активно внедряется за рубежом, — мониторинга результативности бюджетных расходов. В следующем разделе мы рассмотрим этот метод и подходы к его внедрению в процесс планирования и исполнения бюджета, а также контроля за достигаемыми результатами.

¹ Методики организации бюджетных процедур должны быть рекомендованы (разработаны) теми органами власти, которые ввели ту ли иную процедуру.

² Требование Бюджетного кодекса Российской Федерации.

МОНИТОРИНГ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ: ОПРЕДЕЛЕНИЕ И ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ВНЕДРЕНИЯ

*Мы управляем тем, что мы можем
оценить.*

*Если вы не можете оценить свою
деятельность, то вы не сможете
контролировать и управлять процессом, а
также усовершенствовать его [14].*

Мониторинг результативности бюджетных расходов — это метод, который помогает определить и повысить результативность деятельности администрации муниципальных образований (в частности, по предоставлению услуг, исполнению программ). Мониторинг результативности бюджетных расходов (в дальнейшем также мониторинг результативности деятельности органов власти или мониторинг результативности исполнения бюджетных расходов) неразрывно связан с системой планирования и контроля за осуществляемой деятельностью. В основе этой системы лежит использование показателей, позволяющих проследить достижение результатов по отношению к поставленным целям. Мониторингу может быть подвергнута любая деятельность, но мы будем, главным образом, говорить о мониторинге результативности бюджетных расходов по отношению к предоставлению услуг.

Предметом мониторинга являются не только затраты на осуществление той или иной деятельности, не только продукт деятельности, но также количественный и качественный результаты этой деятельности. Как правило, в администрации муниципального образования собирается информация о продукте дея-

тельности, т.е. о том, что было получено в результате расходования бюджетных средств. Продукт — это количество предоставленных услуг или материальных ценностей, число людей, получивших услугу. В качестве примера продукта деятельности можно привести, скажем, введение нового маршрута автобуса, количество построенных за определенное время детских площадок, число пожилых одиноких людей, вовлеченных в систему социального обслуживания. Однако продукт не является показателем результативности деятельности администрации, и поэтому целью мониторинга является результат.

Результат — довольно широкое понятие. Результатом может быть качество предоставленных услуг, воздействие (краткосрочное или долгосрочное), которое было оказано на потребителей услуг, польза и выгода, которую осознают получатели услуг, и т.п. Так, если вернуться к предыдущему примеру, показатели результата — это число людей, которые пользуются новым маршрутом автобуса и отмечают удобство расписания, число людей, которые пользуются детскими площадками и довольны ими, число одиноких пожилых людей, удовлетворенных набором социальных услуг и обслуживанием. В данном случае мнение населения играет важную роль в мониторинге результативности предоставления услуг, так как является одним из главных критериев, позволяющих оценить достигнутый результат.

Мнение получателей услуг в первую очередь необходимо изучать на этапе определения потребности в предоставлении услуги и определения требований к

предоставлению услуги. В противном случае бюджетные средства могут быть израсходованы на предоставление услуги, продуктом деятельности будет наличие данной услуги, а результат окажется нулевым, если население услуга по каким-либо причинам не устраивает. Например, бюджетные средства были израсходованы на открытие детского сада, который работает с 9.00 до 17.00, но данная услуга не пользуется спросом, поскольку ее потребители не устраивают часы работы детского сада. Другой пример: городская библиотека открывается в новом районе, где еще нет общественного транспорта. Очевидно, что результативность предоставления этой услуги будет весьма низкой. И детский сад, и библиотека могут и дальше продолжать работать без каких-либо изменений, что ведет к неэффективному использованию бюджетных средств. Причина — недостаточное исследование мнения потребителей услуг на начальном этапе, а также недостаточный контроль за качеством услуг и отсутствие информации о том, как оценивает эти услуги население.

Итак, изучение приоритетов населения должно ставиться во главу угла при определении первоочередных направлений расходования бюджетных средств и принятии решения о предоставлении тех или иных услуг. Это связано с тем, что бюджетные средства ограничены, а население всегда ожидает получить услуги высшего качества. Роль администрации города состоит в том, чтобы обеспечить и поддерживать сбалансированность этих факторов в реальной жизни и определить оптимальное соотношение набора услуг, их количества, качества и стоимости. Без надежной информации о потребностях получателей услуг, которые предоставляются или будут предоставляться, решить данные задачи невозможно.

Однако для планирования деятельности администрации важна

не только эта информация. Важно разработать общую стратегию, сформулировать цели и задачи отраслевого департамента администрации города — органа, который специализируется на предоставлении услуг населению. Планирование деятельности по предоставлению услуг — это первое, на что нужно обратить внимание при освоении техники мониторинга результативности бюджетных расходов, так как определение ожидаемых результатов и показателей мониторинга, позволяющих отслеживать достижение результатов, зависит от целей и задач, которые были поставлены. Следует отметить, что одна из целей внедрения мониторинга результативности бюджетных расходов как в общественном, так и в частном секторе заключается в концентрации организации на своих целях и задачах. Как только они определены, определяются и результаты, которых планируется достичь и которые будут подвергнуты мониторингу.

Мониторинг затруднен без налаженного процесса планирования деятельности, иными словами, надо четко представлять себе:

- кто получит выгоду от предоставления тех или иных услуг (исполнения программ);
- какие мероприятия необходимы для реализации проекта (программы);
- какие затраты повлечет за собой предоставление услуги (прямые затраты, административные затраты);
- какое качество услуги ожидается;
- какие задачи будут решены в текущем году для достижения поставленных целей и какие мероприятия следует запланировать;
- каким образом оценивать работу поставщиков услуг и результаты деятельности администрации.

После того как получены ответы на поставленные вопросы и определены цели, задачи и ожидаемый результат, разрабатыва-

ются показатели мониторинга, позволяющие отследить результаты осуществленной деятельности и сравнить их с запланированными (для этого необходимо, по возможности, замерить первоначальные значения показателей). Следует отметить, что не всегда можно получить информацию обо всех результатах и эффекте от осуществленной деятельности, кроме того, мониторинг не всегда дает ответы на вопросы о том, почему достигнуты некоторые результаты. Тем не менее мониторинг результативности бюджетных расходов дает возможность на систематической основе отслеживать ход предоставления услуг, исполнения программ, результаты деятельности, что помогает разрабатывать бюджет, отстаивать направления и объемы расходования бюджетных средств при утверждении бюджета и наилучшим образом использовать имеющиеся бюджетные средства.

Мониторинг связан со всеми этапами бюджетного процесса, начиная от планирования деятельности и кончая предоставлением отчетности, однако сам мониторинг результативности оказания услуг можно разделить на 3 этапа:

- на первом этапе определяются результаты (выгоды), которые необходимо получить;
- на втором этапе полученные результаты оцениваются путем сопоставления с запланированными;
- на третьем этапе предоставляется отчетность лицам, принимающим решения.

Одна из важных составляющих мониторинга результативности бюджетных расходов — регулярный сбор информации о результатах деятельности административных органов власти и организаций, которые специализируются на предоставлении услуг населению. При этом главная задача состоит в том, чтобы определить, какую информацию и какими способами собирать.

Для того чтобы информация о

результатах предоставления услуг и исполнения программ была полезна для принятия решений, а также для отчета перед гражданами и законодательными органами власти, она должна содержать исчерпывающие сведения об услуге (виде работ) и потребителях услуг. Это поможет выявить пробелы в предоставлении услуги, определить места, где в первую очередь необходимы улучшения. Например, жители города в одном районе могут быть удовлетворены чистотой дорог, а в другом — нет. Причем мнение населения — это только один из способов получения информации для мониторинга результативности исполнения бюджетных расходов, другие способы будут рассмотрены далее.

Сбор информации необходим и для того, чтобы определить, что оценивать и каким образом. Это связано с разработкой и выбором показателей, которые будут использоваться для мониторинга результативности бюджетных расходов. От выбора показателей зависит успех мониторинга той или иной деятельности и ценность информации, на основе которой будут приниматься соответствующие решения.

Мониторинг можно считать успешным, если будут получены ответы на следующие вопросы:

- ¶ Чего удалось достичь (продукт, результат, в ряде случаев долгосрочный эффект)?
- ¶ Какие расходы потребовались для достижения полученного результата?
- ¶ Какую пользу получили жители от проделанной работы?

Для того чтобы ответить на данные вопросы, в ходе мониторинга отслеживаются показатели, позволяющие сделать выводы о затратах, продукте, результатах, результативности, продуктивности и эффективности осуществленной деятельности.

Что такое результативность, продуктивность и эффективность? Результативность — польза или выгода, полученные от результатов деятельности, а пока-

затели результативности демонстрируют изменения за определенный период и соответствие результата поставленным целям. Например, один из показателей результативности предоставления услуги в предстоящем году состоит в том, чтобы 70% потребителей услуги были ею удовлетворены (показатель предыдущего года – 60%). Изменение данного показателя характеризует результативность осуществленной деятельности.

В отличие от показателя результативности, показатели продуктивности и эффективности характеризуют затраты, которые требуются для получения продукта и результата. Показатели продуктивности – это отношение продукта или результата к объему средств, который был потрачен на их получение, тогда как показатели эффективности демонстрируют, сколько затрат пошло на единицу произведенного продукта (услуг) и результата. В качестве примера приведем показатели эффективности для продукта и результата:

- количество рабочего времени врача, затраченного на обслуживание 1 пациента;
- количество рабочего времени врача, затраченного на обслуживание 1 пациента, чье состояние улучшилось по определенным параметрам.

Следует отметить, что результат в данном случае близок по смыслу к эффекту. Однако эффект не всегда связан с осуществляемой деятельностью, и его не всегда возможно отследить сразу после окончания работы. Тем не менее, когда это возможно, следует вести мониторинг эффекта от предоставления услуг и исполнения программ. Для показателей продуктивности и эффективности в дальнейшем будет использоваться термин “индикатор”.

Как уже отмечалось, результаты деятельности органов власти и органов местного самоуправления в большинстве случаев отслеживаются в виде продуктов деятельности в количественном

выражении (например, количество человек, получивших услуги). Информация о качестве предоставляемых услуг, выгоде, пользе от осуществленной деятельности и расходовании бюджетных средств, как правило, не собирается либо собирается от случая к случаю. Отличие мониторинга результативности бюджетных расходов от мониторинга, который сейчас ведется органами власти и органами местного самоуправления, состоит в том, что он позволяет систематически получать информацию о результатах расходования бюджетных средств по отношению к поставленным целям, задачам и планируемым результатам, а не только о продукте деятельности. Так, с позиции мониторинга результативности деятельности по содержанию дорог нужно учитывать дороги, которые находятся в хорошем состоянии, а не километры дорог, которые были отремонтированы. Такой подход может помочь определить те области городской среды, которые требуют особого внимания. При этом следует отметить, что увеличение объема финансирования не всегда ведет к улучшению качества предоставляемых услуг.

Как уже отмечалось, при разработке показателей мониторинга рассматриваются все возможные пути и способы получения информации о результатах деятельности. Поскольку деятельность городской администрации затрагивает интересы жителей города, так как расходуются общественные средства, один из основных способов получения информации о результатах ее деятельности – изучение мнения населения и потребителей услуг. Поэтому необходим ряд показателей, которые будут отражать мнение потребителей услуг о качестве услуг, о результатах деятельности – пользе и выгоде, которые они получили. Эти показатели могут дать ценную информацию о том, насколько программы или предоставляемые услуги соответствуют действительным потребностям населения.

Применительно к каждому показателю необходимо, в свою очередь, определить способы получения информации. При этом следует обращать внимание на доступность информации, возможность ее получения на систематической основе, соотношение затрат на получение информации и ее важности. Нужно также оценить, насколько глубоко с помощью данного показателя можно раскрыть ситуацию — это поможет проанализировать ее, отыскать причины и пути решения возникших проблем.

Показатели хода предоставления услуг и показатели результативности расходования бюджетных средств должны сопровождаться пояснениями. Это связано с тем, что на основе одних только количественных показателей результатов нельзя определить, в какой степени администрация добилась успеха. Благодаря показателям можно определить проблемные точки или факт достижения положительных результатов, но нельзя понять, *почему* это случилось.

Качественные изменения в управлении бюджетными расходами (услугами), произошедшие благодаря использованию мониторинга результативности исполнения бюджетных расходов, можно оценить только в том случае, если рассматривать показатели результативности и эффективности в динамике. Планирование деятельности, а точнее утверждение результатов, которых планируется достичь, во многом облегчается, если городская администрация располагает показателями за предыдущий год, поскольку значения показателей мониторинга на очередной год будут устанавливаться, исходя из значений показателей года предыдущего.

Большое значение для построения системы показателей мониторинга имеет возможность сравнения результативности и эффективности предоставления бюджетных услуг в разных городах (бенчмаркинг). Сравним ситуацию в своем городе с ситуаци-

ей в других городах, администрация может воспользоваться чужим опытом для решения собственных проблем. Сравнить можно также стоимость услуги и результат ее предоставления в муниципальном и частном секторах.

Прежде чем внедрять мониторинг результативности деятельности администраций (включая мониторинг и оценку предоставления услуг и исполнения программ), необходимо детально изучить все его аспекты. Как уже отмечалось, потребуются четко определить цели и задачи деятельности, ожидаемые результаты, показатели мониторинга, методы сбора и распространения информации, формы отчетности. Кроме того, не менее важным является совершенствование и регламентация процедур планирования бюджетных расходов, предоставления отчетов и т.п. В частности, изменений потребует система учета финансирования бюджетных расходов (финансовая и бухгалтерская отчетность), что диктуется необходимостью увязать бюджетные расходы с конкретным видом услуг.

Что же касается преимуществ внедрения мониторинга результативности деятельности администрации, то практически везде за рубежом органы власти, которые внедрили мониторинг, отмечают позитивные изменения — как в организационной культуре, так и в качестве управления бюджетными средствами.

В целом мониторинг деятельности администрации (в том числе поставщиков услуг) и исполнения бюджетных расходов необходим для того, чтобы:

- отслеживать результаты и эффект от осуществляемой деятельности;
- своевременно определять успехи (неудачи) и корректировать свою деятельность;
- осуществлять сравнительный анализ, выявлять тенденции;
- планировать свою деятельность с учетом достигнутых результатов;
- проводить бенчмаркинг с дру-

- составлять договоры на предоставление услуг с указанием ожидаемых результатов и критериев их оценки.

Мониторинг результативности бюджетных расходов постепенно интегрируется во все аспекты управления, в том числе стратегическое планирование, формирование бюджета на основе запланированных результатов, обеспечение обратной связи с клиентами и т.д. В частности, мониторинг результативности бюджетных расходов, предоставления услуг и исполнения программ составляет основу системы управления результатами (Result-based Management/Performance Budgeting). Данная система представляет собой следующую ступень развития после вне-

дрения мониторинга результативности бюджетных расходов, когда показатели мониторинга используются на всех стадиях бюджетного процесса, начиная от разработки стратегического плана деятельности и до предоставления общественности отчетов о результатах расходования бюджетных средств. В частности, показатели соотношения "цена — качество" начинают использоваться при определении приоритетов расходования средств. Это возможно только в том случае, если показатели мониторинга уже активно используются в деятельности администрации и подтвердили свою актуальность и целесообразность.

Систему управления результатами на всех стадиях бюджетного процесса можно представить следующим образом:



2, 3, 4 — этапы, на которых осуществляется мониторинг результативности бюджетных расходов.

На рисунке видно, что система включает четыре фазы (стратегическое планирование, разработка бюджета, исполнение бюджета, формирование и предоставление отчетности), на трех из которых осуществляется мониторинг результативности деятельности. На всех этапах задействованы показатели мониторинга, которые позволяют определить ожидаемые результаты (эффект), полученные результаты, а также результативность и эффективность осуществляемой деятельности. При стратегическом планировании деятельности разрабатываются показатели, позволяющие определить результаты (эффект), которые ожидаются через 3–5 лет, и другие показатели, которые непосредственно связаны с разработкой бюджета на очередной год.

Показатели мониторинга¹, характеризующие результат, определяются для каждого вида деятельности. При этом в стратегическом планировании используются ключевые показатели, позволяющие проследить достижение поставленных целей и задач, а главное — пользы и выгоды от осуществляемой деятельности. В целом же показатели мониторинга результативности бюджетных расходов используются следующим образом:

- составляют часть стратегического плана; указывают на то, как будет осуществляться мониторинг реализации поставленных целей и задач;
- помогают лицам, принимающим решения, при распределении ресурсов и определении соответствующего результата;
- помогают сотрудникам департаментов администрации сосредоточиться на достижении приоритетных целей и задач;

— являются инструментами, помогающими направлять деятельность администрации в нужную сторону и обеспечивать полную отчетность перед налогоплательщиками.

Показатели мониторинга могут быть использованы также в процессе оценки работы сотрудников администрации, разработки и корректировки процедур управления, составления договоров на оказание услуг, реализации стратегического плана деятельности и нормативно-правовых актов (используя текущий бюджет).

Следует отметить, что показатели играют важную роль в данной системе и используются как при составлении программ, финансируемых за счет бюджетных средств, так и при составлении бюджета (в бюджете будет указан объем финансирования и тот результат, которого планируется достичь по окончании тех или иных мероприятий, а также, что важно, планируемый эффект). Бюджет, составленный по такому принципу, позволяет понять, каким образом будут расходоваться средства и какими будут продукт и результат. Наиболее эффективный путь — для каждого пункта программы (задачи) указать, как в течение года финансируются мероприятия, каким образом они трансформируются в результат и какими в итоге будут польза, выгода и долгосрочный эффект. Следует отметить, что данная система в идеале требует использовать учет по методу начислений.

Система управления результатами в той или иной степени внедрена в процесс стратегического планирования, составления и исполнения бюджета в ряде стран, например в США, Австралии и Канаде.

¹ Пример показателей в сфере борьбы с подростковой преступностью (услуга — экскурсия в тюрьму): затраты — количество человекодней; продукт — количество участвовавших в экскурсии подростков; результат — количество подростков, которые не совершили преступление; результативность — процент родителей, удовлетворенных услугами службы по работе с подростками; эффективность — отношение затрат к количеству подростков, которые не совершили преступление.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ВНЕДРЕНИЯ МОНИТОРИНГА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

Мониторинг результативности бюджетных расходов, а точнее мониторинг предоставления бюджетных услуг, давно используется в управлении общественным сектором. Еще в 1938 году Международная ассоциация управления городом (графством) (ISMA, США) предложила муниципальным образованиям использовать различные типы показателей для мониторинга предоставления услуг и оценки того, насколько качественно и эффективно эти услуги были предоставлены. В конце 40-х годов в Японии стали использоваться показатели результативности предоставления услуг для выявления лучшей практики среди компаний, предоставляющих одни и те же услуги. В том или ином виде мониторинг предоставления услуг проводился и в других странах.

Наибольшее внимание проблемам результативности расходования бюджетных средств и качеству предоставления услуг стали уделять в 1980-е годы. Среди пионеров по распространению мониторинга предоставления услуг на муниципальном уровне следует отметить Австралию и Новую Зеландию, где в начале 90-х годов значительное количество муниципальных образований систематически проводили мониторинг этой сферы деятельности. Мониторинг результативности бюджетных расходов распространяется и продолжает совершенствоваться также в таких странах, как США, Канада, Великобритания, Швеция, Финляндия, Норвегия, Швейцария, Нидерланды. К внедрению мониторинга и его адаптации к местным условиям приступили органы власти в Таиланде, Албании, Венгрии, Чехии. В одних странах мо-

ниторинг результативности бюджетных расходов внедряется только на уровне правительства, в других — также на уровне регионов и муниципальных образований.

Мониторинг результативности бюджетных расходов — это инструмент, который может быть по-разному использован в системе управления общественным сектором. В частности, внедрение мониторинга результативности бюджетных расходов за рубежом связано с реализацией таких принципов, как обеспечение прозрачности бюджета и бюджетного процесса и обеспечение подотчетности органов власти общественности.

Данные принципы раскрываются в Кодексе надлежащей практики по обеспечению принципов прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, который был разработан Международным валютным фондом в 2000 году. Кодекс содержит 4 основных принципа прозрачности и подотчетности [23]:

- 1) четкое определение роли и функций органов управления в рамках государственного (муниципального) сектора;
- 2) информирование общественности;
- 3) открытость подготовки и исполнения бюджета и бюджетной отчетности;
- 4) гарантии достоверности.

Для каждого принципа определены стандарты и минимальные требования к их реализации, которые подробно изложены в Кодексе надлежащей практики, а также в руководстве, содержащем комментарии к Кодексу и примеры лучшей практики.

Мониторинг результативности бюджетных расходов во многом помогает реализовать данные

принципы, так как он не имеет жестких ограничений, и механизмы и цели его внедрения могут различаться в зависимости от сложившейся ситуации в управлении общественными финансами и первоочередных задач, стоящих перед органами власти. Так, в США и Новой Зеландии принципы подотчетности реализуются с помощью мониторинга предоставленных услуг при взаимодействии с поставщиками услуг, когда органы власти оплачивают проделанную работу после подведения итогов и получения сведений о достигнутых результатах. Норвегия, Швейцария и Нидерланды делают акцент на подотчетности и контроле, Великобритания — на отчетности по расходованию бюджетных средств и достигнутым результатам перед общественностью. Канада, США, Австралия, Финляндия и Швеция включают информацию об оценке исполнения тех или иных программ (предоставления услуг) в бюджет. Кроме того, Австралия, США и Норвегия ввели показатели мониторинга и индикаторы результативности предоставления услуг в процесс планирования.

Говоря о подходах к мониторингу результативности исполнения бюджетных расходов и формате предоставления бюджетной информации, следует отметить опыт Австралии и Новой Зеландии, которые одну и ту же задачу реализовали двумя разными способами, исходя из ее трактовки, а именно:

- ожидаемые результаты по направлениям расходования бюджетных средств должны быть представлены на среднесрочную перспективу и опубликованы (в Австралии, например, данные приводятся на 3 года вперед);
- каждый муниципалитет решает определенные задачи в соответствии с поставленными целями и вырабатывает собственные установки для оценки достигнутых результатов.

Форматы предоставления информации о бюджете и результативности бюджетных расходов могут различаться. Так, основное различие в стандартах между Австралией и Новой Зеландией состоит в том, что в Новой Зеландии основное внимание уделяется тому или иному продукту деятельности, в то время как в Австралии — результату (эффекту) от тех или иных действий (например, пользе от создания новой услуги для населения).

Различия в подходах преимущественно связаны с теми условиями, которые предшествовали реформам в разных странах. В Новой Зеландии, например, до проведения реформ отмечался постоянный перерасход бюджетных средств. Таким образом, одним из важнейших результатов реформы стала масштабная приватизация предприятий, предоставляющих общественные услуги. Мониторинг предоставления услуг в данном случае был основан на формальных механизмах подотчетности и санкций. Австралия же не стремилась к раздуванию общественного сектора, а старалась определить пути экономии бюджетных средств. В результате, чтобы сократить нецелесообразные расходы, были выработаны показатели результатов и индикаторы, позволяющие оценить результативность и эффективность расходования бюджетных средств и реализации программ, финансируемых за счет бюджетных средств.

Если Австралия и Новая Зеландия уже значительно продвинулись по пути внедрения мониторинга результативности исполнительных органов власти, то Венгрия и Чехия еще только разрабатывают подходы к внедрению мониторинга в деятельность органов власти и местного самоуправления. Так, в Венгрии в мониторинге результативности предоставления услуг, в систематической оценке результата и качества очень заинтересованы муниципальные образования, которые стремятся

повысить результативность своей работы и соответствовать потребностям населения. Некоторые муниципальные образования уже применяют ряд соответствующих показателей в бюджетном планировании, однако мониторинга исполнения бюджетных расходов как такового еще нет. Администрации муниципальных образований использовали показатели мониторинга в основном тогда, когда принимали решения о сокращении объема или отмене какой-либо услуги, а также сокращении персонала, ответственного за предоставление услуги. Более того, данные для определения качества услуг и пользы от их предоставления не имели под собой системной основы и не отслеживались регулярно для выявления степени прогресса. Метод бенчмаркинга для выявления лучшей практики предоставления услуг как в собственном городе, так и в других городах не использовался.

Одна из проблем, затрудняющих внедрение мониторинга предоставления услуг и исполнения программ, состоит в том, что администрации муниципальных образований не всегда обладают достаточными полномочиями для того, чтобы ставить цели и изменять программы в сторону повышения их результативности, особенно когда речь идет о программах, которые контролируются вышестоящими органами власти. Понятно, что такое положение вещей противоречит принципу управления, направленного на достижение результатов. Тем не менее введение мониторинга результативности бюджетных расходов вполне возможно хотя бы для того, чтобы отследить, насколько реализация той или иной услуги или программы соответствует потребностям и ожиданиям населения (например, повышается ли качество образования школьников, улучшается ли здоровье детей дошкольного возраста и т.п.).

Несмотря на все проблемы с внедрением мониторинга резуль-

тативности бюджетных расходов, шесть муниципальных образований Венгрии в 1999 году приступили к разработке показателей мониторинга результатов (выгода, польза, качество услуг). Первое исследование было посвящено опросу общественного мнения о предоставлении услуг, и результаты его были использованы для определения индикаторов.

Широкое распространение на всех уровнях власти мониторинг результативности бюджетных расходов получил в США. Наиболее значительным событием в этом отношении стало принятие федерального закона о работе правительства и ее результатах (Government Performance and Results Act, 1993). Данный закон регулирует деятельность федерального правительства, и его цель (как указано в самом законе) заключается в следующем:

- в повышении доверия граждан к деятельности правительства — для этого федеральные учреждения и ведомства (отраслевые комитеты) должны регулярно подготавливать и распространять отчеты о достигнутых результатах;
- в инициировании реформы (пилотных проектов) в системе организации и исполнения программ — установка целей, оценка результатов с точки зрения их соответствия поставленным целям, обнародование информации о достигнутых результатах;
- в повышении эффективности деятельности правительства и его подотчетности общественности путем формирования новых взглядов на результат, качество услуг и их оценку гражданами;
- в помощи руководителям учреждений и ведомств федерального подчинения, озабоченным повышением качества предоставляемых услуг, через систему планирования мероприятий для достижения поставленных целей и обеспечения руководителей информацией о ре-

- в совершенствовании процесса принятия решений путем предоставления данных о результативности программ и расходования бюджетных средств;
- в улучшении процесса внутреннего управления в федеральном правительстве.

На разработку и создание мониторинга результативности бюджетных расходов федеральным ведомствам было отведено 5 лет. Начиная с 1999 года, согласно Закону о работе правительства и ее результатах, все учреждения федерального подчинения были обязаны разрабатывать и представлять стратегические планы деятельности на 5 лет вперед с указанием целей, ежегодные планы — с описанием того, как будут достигаться стратегические цели, и отчеты о достигнутых результатах. При этом акцент был сделан не на соотношении затрат и полученного продукта в количественном измерении, а на результате (эффекте) от осуществленной деятельности и достижении поставленных целей. Введение данного закона в корне изменило организацию деятельности федеральных учреждений и ведомств и степень подотчетности сотрудников руководителям.

В частности, согласно этому закону, федеральные департаменты (агентства) должны:

- определить свои задачи и цели, пути их достижения, ожидаемые результаты деятельности;
- использовать стратегическое планирование, соотносить свою деятельность с имеющимися ресурсами;
- оценивать результаты решения поставленных задач с точки зрения соответствия поставленным целям и при необходимости принимать соответствующие меры;
- оценивать качество исполнения программ по имеющимся характеристикам, в связи с чем данные о ходе их исполнения должны быть достаточно полными, точными и последовательными.

Подобная регламентация функций является основой системы управления результатами. Здесь же следует отметить, что подход к организации деятельности правительственных органов с учетом оценки результативности и эффективности этой деятельности предусматривает активное вовлечение граждан.

На уровне правительств штатов и муниципальных образований в США мониторинг результативности бюджетных расходов регулируется законодательными и нормативно-правовыми актами. При этом степень внедрения мониторинга в деятельность органов власти разных штатов значительно различается. Наиболее активно мониторинг внедряется и развивается в штатах Техас, Луизиана, Миннесота, Виргиния, Мэн, где уже приступили к использованию показателей мониторинга в процессе стратегического планирования и составления бюджета. На уровне графств и муниципалитетов разрабатываются собственные программы внедрения мониторинга результативности бюджетных расходов.

Первый эксперимент по разработке и внедрению мониторинга результативности бюджетных расходов в США начинался в конце 70-х годов в Силиконовой Долине в г. Санивейле (население — 120 тысяч человек). По каждому направлению деятельности администрация города определила и установила цели, "индикаторы состояния городской среды", задачи и показатели мониторинга. Как отметил один из высокопоставленных чиновников администрации Санивейла, при нормальном политическом процессе лица, ответственные за принятие решений, никогда не тратят много времени на обсуждение того, что они хотят получить в результате расходования средств. После внедрения мониторинга результативности бюджетных расходов чиновники наконец смогли понять, каким будет результат расхода-

ния средств, и теперь, утверждая статьи расходов, вполне осознанно говорили "да" или "нет".

В Санивейле показатели мониторинга предоставления услуг (исполнения программ) используются для поощрения сотрудников администрации. Если в ходе исполнения программы значения показателей, характеризующих качество и результативность, возрастали по отношению к планируемым значениям, менеджер мог получить бонус в размере до 10% заработной платы. Поощрение сотрудников администрации, в свою очередь, самым непосредственным образом сказывается на продуктивности и результативности осуществляемых мероприятий — среднегодовая продуктивность возрастает в среднем на 4%. С 1985 по 1990 годы средняя стоимость услуг, предоставляемых за счет бюджетных средств, снизилась на 20% (в сопоставимых ценах). Кроме того, в 1990 году в сфере предоставления услуг в Санивейле было задействовано на 35–45% людей меньше, чем в городах с такой же численностью населения.

Успешное использование мониторинга результативности бюджетных расходов в Санивейле заинтересовало ряд штатов, которые решили последовать данному примеру. Наиболее последовательно и успешно санивейльская практика внедрялась в штате Орегон. В конце 80-х годов губернатор штата сформулировал долгосрочные цели по основным видам деятельности, причем значительный вклад в определение этих целей внесли сами жители Орегона. Для управления процессом создания системы мониторинга результативности бюджетных расходов была сформирована специальная комиссия из лидеров частного и общественного секторов. Комиссия разработала цели деятельности администрации по всем направлениям и определила критерии для сравнения степени достижения успеха в той или иной сфере (критерии бенчмаркинга). Рабо-

та комиссии стала объектом пристального внимания общественности, на всей территории штата проводились встречи, были обобщены письменные обращения из более чем 200 организаций.

В результате законодательные органы штата Орегон одобрили 160 критериев бенчмаркинга, рекомендованных для мониторинга трех основных направлений расходования средств (социальная защита определенных категорий населения, повышение уровня жизни населения, диверсификация и развитие экономики). Особую группу составили 17 критериев, с помощью которых предполагалось проводить мониторинг решения наиболее острых проблем (определенного успеха планировалось достичь уже в течение 5 лет). Это такие критерии, как, например, сокращение уровня беременности среди тинейджеров, вовлечение населения в программы организации отдыха в отпускной период, сокращение затрат на компенсации служащим и т.д. Еще 13 критериев, которые были отмечены как ключевые, затрагивали вопросы здравоохранения и жизнеобеспечения населения.

В середине 1990-х годов новый губернатор штата Орегон внес изменения в организацию мониторинга результативности бюджетных расходов, предложив каждому департаменту администрации добавить к целям и задачам, уже сформулированным для всех видов деятельности, цели и задачи более частного характера и определить соответствующие показатели мониторинга. В 1997 году вновь сформулированные задачи по каждому направлению деятельности были включены в бюджет, и штат Орегон первым среди других штатов перешел к следующей стадии развития мониторинга результативности бюджетных расходов — к системе управления результатами.

Впоследствии другие штаты и муниципальные образования разработали свои системы, позволившие связать данные мони-

торинга предоставления услуг (исполнения программ) с процессом планирования бюджета и принятия решений при утверждении бюджетных расходов. Приведем ряд примеров, которые позволяют отметить различия в подходах к организации такой системы. Например, город Финикс (штат Аризона) ежемесячно отчитывается по результатам мониторинга результативности бюджетных расходов и ежегодно — в целях сравнения промежуточных результатов с заданными показателями; каждые два года здесь проводится исследование мнения потребителей услуг.

В Индианаполисе (штат Индиана) также регулярно проводятся исследования общественного мнения, публикуются бюджетные данные о направлениях расходования средств с объяснениями того, как распределяются средства, какие ставятся цели и каких результатов удастся достичь; мониторинг результативности бюджетных расходов используется здесь как способ, позволяющий оплачивать усилия чиновников сверх принятых рабочих установок (критериев успеха).

В городе Виргиния-Бич (штат Виргиния) мониторинг результативности бюджетных расходов используется как часть всеобъемлющей системы менеджмента, охватывающей городские программы, которые частично или полностью финансируются за счет бюджетных средств.

Графство Сан-Матео (штат Калифорния) является одним из

лучших примеров того, как на основе анализа динамики данных мониторинга результативности бюджетных расходов принимаются решения. Для каждой программы в бюджете приводятся данные о двух или трех основных показателях мониторинга в динамике. Благодаря отбору показателей информация представлена в удобном для принятия решений виде.

В Милуоки (штат Висконсин) департаменты администрации города при определении задач очередной год в рамках стратегического плана должны подтвердить свою ежегодную заявку на финансирование — обосновать распределение средств на те или иные мероприятия с точки зрения того воздействия, которое они будут иметь на жителей города. Стоимость тех или иных мероприятий определяется на основе показателей мониторинга хода их исполнения.

Создавать систему мониторинга результативности бюджетных расходов, в частности определять его цели, методы, формы использования информации и т.д., администрации городов или другие уровни власти могут, исходя из своих предпочтений и намерений. Не следует, однако, забывать, что существует целый ряд методик, которые более или менее детально описывают основные этапы и принципы внедрения мониторинга результативности бюджетных расходов в деятельность органов власти.

ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К ВНЕДРЕНИЮ МОНИТОРИНГА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА МЕСТАХ

Мониторинг результативности бюджетных расходов призван помочь администрациям муниципальных образований оценить, сравнить и улучшить предоставление муниципальных услуг, вывести на качественно новый уровень управление общественными ресурсами и повысить результативность расходования бюджетных средств.

Как и любая другая процедура, которая встраивается в уже устоявшуюся структуру, мониторинг результативности бюджетных расходов потребует от администрации города внести определенные изменения в организацию своей деятельности. Прежде всего потребуется данную процедуру разработать – определить методы сбора информации, методы изучения мнения общественности, методы анализа текущей ситуации в сфере предоставления услуг, методы использования информации, полученной в ходе мониторинга, а также разработать индикаторы мониторинга, формы отчетности и т.д.

В создание системы мониторинга результативности бюджетных расходов необходимо вовлечь все стороны, которые могут быть заинтересованы в мониторинге результативности деятельности администрации города. На первом этапе к работе привлекаются 1–2 департамента городской администрации и выбира-

ются услуги или программы, которые будут подвергнуты мониторингу. Формируется рабочая группа из представителей как самой администрации, так и других сторон, которых в той или иной степени затронет мониторинг. Например, в рабочую группу по разработке системы мониторинга предоставления услуг в области начального и среднего образования могут входить руководитель РОНО, представители администрации города (от департамента образования, экономики и финансов) и школ. В рабочей группе, в зависимости от ее целей и задач, могут также быть родители учеников, сами ученики, представители общественных организаций, занимающихся проблемами подростков, представители комитета городской думы по образованию и представители бизнеса. Однако следует подчеркнуть, что успешное внедрение мониторинга главным образом зависит от людей, которые будут непосредственно его проводить. Без их осознанного согласия выполнять данную работу, без понимания ими ее важности, мониторинг вряд ли сможет привести к ожидаемым результатам.

Рассмотрим основные шаги, которые администрации города необходимо предпринять для организации мониторинга реализации бюджетных услуг и программ.

Определение целей мониторинга результативности бюджетных расходов

Прежде чем приступать к введению мониторинга результативности услуг и программ, необходимо определить его цели (совершенствование процесса принятия решений, планирования, управления, составления бюджета, подотчетности или др.). Для

этого следует проанализировать, что изменится после введения мониторинга, какие условия необходимы для начала проекта, кто будет получателем информации о деятельности администрации и какие требования к такой информации предъявляются.

Определение основных целей и задач департамента администрации города, который будет вовлечен в проект

Для того чтобы проводить мониторинг предоставления услуг или исполнения программ, финансируемых за счет бюджетных средств, а также оценивать ту или иную деятельность, необходимо знать цели и задачи, исполнение которых будет контролироваться в ходе мониторинга. Таким образом, мониторинг должен начинаться с изменения подходов к планированию той или иной деятельности.

В первую очередь важно сформулировать глобальные, стратегические цели, которые ставит перед собой департамент администрации города или организация, обеспечивающая предоставление услуг, а также определить задачи на среднесрочную перспективу и текущий год.

Описание цели может выглядеть следующим образом: "Предоставить/произвести... (наименование услуги или продукции), предназначенную для... (указать потребителя услуги) с целью... (указать требуемые результаты)". Необходимо также определить хотя бы один из ключевых показателей результатов, с помощью которого оценивается (измеряется) степень достижения цели.

Приведем ряд примеров.

1. Программа по поддержанию дорог в хорошем состоянии может иметь следующую цель:

Обеспечить безопасность и пригодность для вождения автомобилей дороги путем ее регулярного обновления и поддержания в должном состоянии, а также обеспечить асфальтирование тех дорог, которые не были заасфальтированы, но по своему значению требуют асфальтового покрытия.

2. Описание целей программы ухода за взрослыми инвалидами (одно из направлений деятельности управления социальной защиты):

Предоставить взрослым инвалидам комплексную программу дневного пребывания, предназначенную для вовлечения этих граждан в жизнь общества, добиться максимального уровня их здоровья, предотвратить или отсрочить дальнейшее развитие болезней, предоставляя возможность для отдыха членам семей инвалидов и тем, кто ухаживает за ними на постоянной основе.

При описании целей программы или услуги желательно исходить из интересов их потребителей, тогда будет легче определить требуемые результаты. Необходимо задать себе вопрос: какую выгоду в итоге получают потребители услуг, если программа или услуга будет эффективной?

А кто является потребителем услуг? Чтобы это понять, надо ответить на следующий вопрос:

кто получит пользу от реализации программы и кто может пострадать в результате осуществления планируемых мероприятий?

Приведем более подробный перечень вопросов, ответы на которые помогут определить потребителей услуг, а также оценить негативный эффект от осуществления программы:

- ✘ Какие группы населения, на которых непосредственно не направлена программа, могут подвергнуться влиянию мероприятий и действий, осуществляемых в целях реализации программы?
- ✘ Какие демографические группы в особенности подвержены влиянию программы?
- ✘ Какой процент жителей города заинтересован в результатах, ожидаемых от реализации программы?

На основе вышесказанного можно сделать вывод, что главные потребители услуг, например, по программе строительства дорог — это население и транспортные компании, а по программе обеспечения летнего отдыха школьников — родители, дети, а также организации, занимающиеся подготовкой и обеспечением отдыха для детей.

Описание задач аналогично описанию целей, только за основу должны быть взяты конкретные результаты, которых планируется достичь в течение бюджетного года. По каждому направлению деятельности необходимо указать, по крайней мере, одну задачу и несколько планируемых результатов, для каждого из которых определяются показатели мониторинга (услуги или выпущенная продукция, результаты, результативность, эффективность). Для различных этапов предоставления услуги/осуществления программы должны быть сформулированы свои задачи.

В идеале для каждой задачи необходимо установить достигаемый уровень результатов (рабочую установку) — определенный стандарт, который определяется

на основе научных исследований в данной отрасли, по средним показателям аналогичных организаций или в соответствии с политикой, утверждаемой главой департамента. В отделах и организациях основное внимание должно уделяться количественно определяемым задачам и разработке соответствующих целей при формировании бюджета на очередной финансовый год.

Как правило, описание задач по какому-либо из направлений предоставления услуг должно включать в себя описание:

- мероприятий по достижению целей, поставленных перед центром финансовых расчетов;
- преимуществ, которые запланированы для потребителей услуг;
- условий для использования измеряемых показателей прогресса;
- методов количественного измерения для определения этапов предоставления услуг в рамках финансового года;
- уровня результатов (в количественном выражении), которого планируется достичь в предстоящие 2–3 года (по возможности).

Ниже приведен образец, который можно использовать для составления документа с описанием задач:

“Улучшить/сократить... (предоставление услуг, в количественном или в процентном выражении) с... до... (по направлению к цели) с охватом потребителей услуг (количество)”.

Например, по программе предоставления услуг, связанных с поддержанием в надлежащем состоянии дорог в городе, задачи на очередной год могут быть сформулированы следующим образом:

90% дорожного покрытия в городе должно быть в хорошем состоянии к концу года, для чего необходимо заасфальтировать 30 км дорог.

Сократить дорожные происшествия на... путем установления новых дорожных знаков.

Понятие “хорошего состояния” дорог может вызывать определенные вопросы. Как определить, “хорошее” состояние или нет? Для этого необходимо разработать шкалу оценки, с помощью которой администрация города и независимые наблюдатели могут оценивать состояние дорог и необходимость в тех или иных улучшениях.

Другой пример приведем по одному из направлений деятельности управления здравоохранения:

Увеличить охват прививками детей на 5 процентных пунктов — с 85 до 90%, как указано в программе на 2000–2005 г.

Для того чтобы сформулировать задачу, нужно иметь полную информацию о том, как в настоящий момент предоставляется услуга. Иными словами, ясное понимание того, что в действительности происходит, — необходимое условие для постановки реальных задач. Это, в свою очередь, невозможно без определения значений показателей мониторинга и утверждения рабочих установок (критериев успеха), позволяющих отследить достижение ожидаемых результатов.

Определение критериев успеха и показателей мониторинга

Критерии успеха представляют собой показатели, которых планируется достичь за определенный период (например, год). Они могут быть как качественными, так и количественными. Критерии успеха устанавливаются при определении задач и должны соответствовать поставленным целям.

Определение критериев успеха исполнения бюджетных расходов представляет собой непрерывный процесс, который позволяет организациям стремиться к определенным стандартам, а в некоторых случаях — превосходить эти стандарты. Определение критериев успеха может рассматриваться как систематический процесс поиска оптимальных практических ходов и новых идей, направленных на обеспечение более высокого качества работы. Опираясь на результаты мониторинга, специалисты могут найти способы решения той или иной проблемы и принять меры по повышению результативности исполнения бюджетных расходов.

Критерии успеха должны соответствовать запланированному

результату (эффекту). Таким образом, один из важных моментов — *определение эффекта, который должен быть измерен.*

Поскольку мониторинг результативности бюджетных расходов подразумевает проведение мониторинга результатов, полученных от предоставления услуги или исполнения программы, то, прежде чем разрабатывать показатели мониторинга, следует определить, какого рода результат (эффект) необходимо подвергнуть контролю.

Отбор показателей мониторинга — ключевой этап разработки системы мониторинга результативности бюджетных расходов. Иногда показатели отбираются, исходя лишь из доступности получения информации, необходимой для их расчета. При этом игнорируется степень важности показателя для определения того, насколько в ходе предоставления услуги удалось достичь желаемого результата. Такой подход может привести к неправильному распределению ресурсов при реализации программы.

Приведем несколько источников информации и способов ее

получения, которые могут помочь в отборе показателей результатов и результативности:

- 1) законодательные и нормативные акты;
- 2) стратегический план развития города;
- 3) положение "О бюджете" на очередной год;
- 4) описание программы, ежегодные отчеты администрации города об итогах деятельности;
- 5) жалобы потребителей услуг;
- 6) программы, подготовленные администрациями других городов по аналогичным вопросам.

Кроме того, информацию о выгоде или эффекте от программы можно получить, проводя фокус-группы, а также обсуждая ее с сотрудниками администрации города и непосредственными исполнителями, с потребителями услуг, представителями законодательных органов.

Чтобы определить, есть ли эффект от реализации программы, необходимо получить ответы на следующие вопросы:

- ☒ Отражают ли индикаторы все цели и задачи, которые были поставлены?
- ☒ Какое воздействие (положительное или негативное) окажет на получателей услуг программа, если расходы на нее будут сокращены (увеличены)?
- ☒ Возможен ли негативный эффект от реализации программы? (Если его можно отслеживать на систематической основе, то необходимо разработать соответствующий показатель.)
- ☒ Какие услуги потребители оценивают как хорошие или плохие? (Необходимо включить данные характеристики в список показателей.)

Как уже отмечалось, полный набор показателей и критериев дает представление о том, на каком уровне мы находимся по отношению к поставленным зада-

чам и глобальным целям. Разрабатывая показатели, в тех случаях, когда это возможно, необходимо предусмотреть, по крайней мере, по одному показателю, позволяющему определить производительность, эффективность, качество услуг и результаты для каждой поставленной задачи.

Рассмотрим теперь, какие показатели необходимо разработать для мониторинга результативности исполнения программ и предоставления услуг.

Показатели можно разделить на 5 групп: для анализа затрат, продукта, результатов, результативности (соответствия результатов поставленным целям, эффекта от полученных результатов) и эффективности (продуктивности). Показатели, характеризующие затраты и продукт, – количественные, они устанавливаются в ходе определения задач и мероприятий для реализации той или иной программы и контролируются в ходе ее исполнения. Примером показателя, характеризующего результат, может быть количество человек, которые получили выгоду или пользу от предоставления услуги. Отдельно следует отметить результативность и эффективность (затраты, необходимые для достижения единицы требуемого результата – эффекта). Индикаторы результативности связаны с критериями успеха и выражены в процентах (например, увеличение количества людей, удовлетворенных услугой, с 70 до 80%). Индикатор результативности нельзя рассчитать или определить без информации о результате (Outcome) и критериях успеха. Индикаторы, характеризующие эффективность и продуктивность, объединены в одну группу, так как они эквивалентны, однако в ряде случаев они выделяются отдельно. Приведем примеры каждого типа индикаторов (таблица 1) [14].

Таблица 1. Индикаторы мониторинга реализации услуг и программ

Индикаторы	Определение	Пример
Затраты (Input)	Оценка ресурсов, которые требуются для достижения поставленных целей	Оборудование Трудозатраты Материалы
Продукт (Output)	Объем предоставляемых услуг	Количество мероприятий Объем услуг
Результат (Outcome — польза, выгода, эффект)	Польза или выгода от реализации программы (предоставления услуги)	Количество людей, получивших выгоду от реализации программы
Результативность (Effectiveness)	Степень соответствия результата поставленным целям	Уменьшение безработицы (%) Снижение уровня преступности (%)
Эффективность (Efficiency, Productivity)	Затраты, необходимые для получения результата	Стоимость водоснабжения для населения (руб./ед.) Затраты на переподготовку 1 человека, который прошел курс обучения и получил работу

Мониторинг затрат необходим для определения ресурсов, которые требуются для производства (предоставления) той или иной услуги, и контроля за их расходом. Предметом мониторинга продукта деятельности являются объем услуг и число лиц, которые получили какую-либо услугу.

Пример из американской практики. В штате Техас была реализована программа помощи людям с психическими расстройствами. Количество людей, которые прошли стационарное лечение и выписались из больницы, не совпадает с количеством людей, которые прошли стационарное лечение, выписались из больницы и могут вести нормальную жизнь. Тут уже стоит задуматься о результативности услуги (например, люди не обращаются больше за помощью, потому что в этом нет необходимости или их не устроила данная программа?).

Данные показатели хороши тем, что их легко посчитать, поскольку информация о затратах и продуктах той или иной деятельности практически всегда доступна. Однако, используя только показатели мониторинга затрат и результатов — количества и объема услуг, — можно составить лишь частичное представление о том, насколько в ходе осуществления программы или проекта достигаются цели, которые были поставлены.

Для того чтобы осуществлять мониторинг реализации целей, поставленных перед той или иной программой или услугой, а также эффективности осуществляемых мероприятий, необходимо, как уже отмечалось, определить, какой ожидается результат. Так, в случае с американской программой помощи людям с психическими расстройствами, показателем результата будет количество людей, которые получили выгоду или пользу от предоставленной услуги, т.е. вылечились от своего заболевания. При определении показателей результата следует учитывать, что результат от тех или иных мероприятий может распространяться за рамки конкретной программы и указанных целей, поэтому необходимо стараться получить как можно более полную информацию о результатах деятельности и том воздействии, которое они оказывает на людей и окружающую среду (как положительном, так и отрицательном). Показатели результата или выгоды разрабатываются для мониторинга как промежуточных результатов, так и конечного результата.

Приведем теперь пример показателей продукта, выраженного в объеме работ, и показателей результата, демонстрирующих, насколько результативна та или иная деятельность.

Показатель продукта	Показатель результата
Количество студентов, участвовавших в программе обучения иностранным языкам	Количество студентов, которые успешно закончили обучение по программе и сдали экзамен на "отлично"
Количество километров дорог, которые были отремонтированы	Процент дорожного покрытия, находящегося в хорошем состоянии
Количество пациентов психиатрической клиники, которые прошли курс по реабилитации и были выписаны	Количество пациентов, которые после выписки живут нормальной жизнью и поведение которых не требует вмешательства врача

При мониторинге деятельности, осуществляемой за счет бюджетных средств, а точнее деятельности администрации, очень важно понимать разницу между этими показателями. В ряде случаев при подведении итогов деятельности администрации города приводятся такие показатели, как количество человек, занятых в бюджетной сфере, объем работ или количество услуг. Однако при мониторинге результативности бюджетных расходов, например, в области образования речь должна идти не о количестве учителей, а о сокращении количества исключений учеников из школ. Показатели, характеризующие результат, позволяют лучше проанализировать продукт деятельности, выраженный в объеме работ и количестве услуг. Только такой подход может помочь определить те области, где необходимо вмешательство. Так, увеличение количества учителей или увеличение числа уроков может и не привести к снижению уровня исключений учеников из школ по неуспеваемости. Возможно, следует разработать программу по работе с учениками, которые наиболее близки к исключению из школы, или специальную программу, направленную на улучшение качества домашней среды ученика. Мониторинг реализации данных программ, нацеленных на снижение уровня исключений учеников из школ, поможет определить, насколько эти программы оказались успешны.

Показатели мониторинга достижения результата той или иной деятельности следует использовать как в количественном, так и в процентном выражении. С чем это связано? В первую очередь, с тем, что количественный показатель сам по себе не указывает на степень достижения или недостижения успеха.

К количественным показателям могут быть, например, отнесены такие показатели, как количество потребителей услуги, чье состояние улучшилось, или тех, кто отметил хорошее качество услуги; среднее арифметическое ряда количественных показателей; средневзвешенный показатель ряда количественных показателей. Показатели в процентном выражении – это, например, процент потребителей услуг, отметивших хорошее качество услуги, или процент потребителей услуг, которые по тем или иным параметрам не соответствуют установленному критерию.

В одних случаях при разработке показателей ориентируются на те показатели, которые требуется максимизировать, а в других – минимизировать (например, количество (%) потребителей услуг, которые не получили пользы от предоставленной услуги или, напротив, получили пользу; число граждан (%), которые испытали на себе преступные действия или, наоборот, не испытали). При формировании отчетности, как правило, из двух показателей (один показывает положительный результат, другой – отрица-

тельный) сотрудники администраций городов выбирают тот, который показывает положительный результат. Это может привести к тому, что проблемам, которые требуют решения, не будет уделено должного внимания. Таким образом, в тех случаях, когда количество или процент возникновения отрицательных результатов достаточно невелики, но имеют большое значение, следует использовать показатели, характеризующие отрицательный результат. Такие показатели, например, используются для мониторинга реализации программ в области здравоохранения.

При отборе показателей, характеризующих результат той или иной деятельности, следует учитывать ряд факторов:

- использовать определенную процедуру сбора данных, которая необходима для получения показателя;

- ориентироваться на определенный источник информации (например, если исследуется мнение разных потребителей услуг, то для каждой группы необходим "свой" показатель);

- иметь в виду несколько составляющих эффекта (например, для мониторинга качества воды используются комбинированные показатели, характеристики, определяющие наличие вредных веществ, учитывается мнение потребителей услуги и др.);

- исходить из того, что мониторинг предоставления услуги целесообразно проводить в определенное время (для каждой услуги оно устанавливается отдельно).

Существенную роль в мониторинге результативности бюджетных расходов играют индикаторы эффективности и продуктивности. Индикатор эффективности в данном случае помогает найти пути увеличения количественного объема услуг (работ) при их максимальном качестве и максимальном эффекте от их предоставления. Индикаторы продуктивности показывают, сколько средств было затрачено на дости-

жение эффективного результата.

Индикатор эффективности является индикатором мониторинга исполнения бюджетных программ, связывающим затраты с полученным продуктом или результатом (эффектом). Например, это может быть стоимость одного литра воды для домохозяйства или стоимость сбора тонны мусора. Когда индикаторы эффективности собираются постоянно, они позволяют определить очевидные тенденции в расходовании бюджетных средств.

В некоторых случаях индикаторы результативности и эффективности получить сложно, поскольку невозможно обнаружить прямую зависимость между предоставленной услугой и оцениваемым результатом, и, кроме того, данная процедура требует значительных затрат времени.

Показатели мониторинга результативности исполнения программ и предоставления услуг местные органы власти могут использовать для принятия решений в области распределения бюджетных ресурсов и для публичного распространения информации о деятельности администрации. В идеале каждый орган власти должен регулярно определять, до какой степени результативность услуг соответствует имеющимся ресурсам, а также насколько экономно функционирует та или иная отрасль муниципальных услуг.

Поэтому, повторим, при разработке показателей мониторинга нельзя забывать о поставленных целях и задачах. Иными словами, разрабатывая показатели, необходимо задавать себе вопрос, каким образом можно проверить, решаются ли поставленные задачи и достигаются ли цели. Примером этого могут служить данные таблицы 2 (фактические значения показателей результативности в данной таблице не представлены, а планируемые значения соответствуют поставленным задачам).

Таблица 2. Варианты разработки индикаторов мониторинга для анализа результатов в сравнении с изначально планируемыми задачами (на примере ряда услуг)

Направление услуг	Задача	Затраты	Продукт	Эффективность	Результативность (критерии успеха)
Работа с малолетними преступниками, проживающими на территории своего района	Добиться того, чтобы 75% малолетних преступников не были осуждены повторно спустя 12 месяцев после освобождения (для обеспечения защиты граждан)	Бюджет / факт. расходы Персонал Количество человеко-дней работы с малолетними преступниками	Число малолетних преступников, с которыми была проведена работа	Стоимость человеко-дней/число малолетних преступников, которые не совершили повторного преступления	Процент родителей, удовлетворенных услугами службы по работе с малолетними преступниками Процент выпущенных на свободу малолетних преступников, избежавших повторного осуждения благодаря работе службы за год
Тушение пожаров	Добиться, чтобы ущерб от пожаров не превышал 0,02% от оценочной стоимости, свести к минимуму летальные исходы и травматизм, довести показатель смертных случаев на пожаре до менее 1 на 100 тыс. чел. и травматизма — до менее 10 на 100 тыс.	Бюджет / факт. расходы Персонал	Случаи тушения пожаров	Расходы на один случай тушения пожара	Количество смертных случаев на пожаре на 100 тыс. населения Количество получивших травмы на пожаре на 100 тыс. населения Ущерб от пожаров
Услуги лицам пожилого возраста	Удерживать на уровне 95% долю пожилых людей, которые получают услуги в своем районе и не попадают в дома-интернаты спустя год после оказания услуги	Бюджет / факт. расходы Персонал	Количество клиентов, получивших услуги	Расходы на 1 клиента	Процент клиентов, удовлетворенных предоставленными услугами Процент клиентов, которые не попадают в дома-интернаты спустя год после оказания услуги
Здания, сооружения, их эксплуатация и обслуживание	Удерживать на уровне 90% рейтинг удовлетворительного обслуживания при расходах на 1 кв. м, не превышающий единый стандарт	Бюджет / факт. расходы Персонал	Общая площадь в кв. м	Расходы на содержание 1 кв. м площади	Процент потребителей, удовлетворенных услугами Процентное соотношение расходов на 1 кв. м в сравнении со стандартами

При разработке и отборе показателей следует исходить из следующих факторов:

- показатель должен соотноситься с целями и задачами исполнения программы либо предоставления услуги;
- показатель можно рассчитать на основе достоверной информации, полученной на постоянной основе;
- показатель не дублирует другие индикаторы;

— показатель легко рассчитать, проанализировать и использовать в отчетах;

- показатель помогает выявить скрытые проблемы;
- показатель понятен пользователям.

Кроме того, необходимо оценить важность показателя и затраты на сбор информации, а также возможность своевременно рассчитать показатель с тем, чтобы использовать его для принятия решений.

Определение методов сбора и анализа данных

При разработке показателей мониторинга необходимо знать, какая информация должна быть проанализирована для определения результатов расходования бюджетных средств, а также каковы способы получения этой информации. В первую очередь следует пользоваться информацией, которая уже имеется либо которую можно легко получить на систематической основе, так как процесс сбора информации и ее анализа может быть очень дорогостоящим.

Существуют разные способы работы с информацией:

1) использование информации, которая уже собирается;

2) исследование мнения населения или потребителей услуг (опросное исследование, интервью, фокус-группа, телефонный опрос и др.);

3) наблюдение;

4) использование специального оборудования.

Инвентаризация имеющейся информации во многом облегчает сбор данных и позволяет избежать дублирования при составлении новых форм отчетности.

Рассмотрим особенности, преимущества и недостатки данных способов работы с информацией.

1. Использование информации, которая уже собирается или имеется в наличии в отделах администрации города. В департаментах и отделах городской администрации, как правило, содержится массив информации, которая часто используется или просто собирается на всякий случай (на разовой или на регулярной основе, с разной периодичностью). Однако отдельные департаменты зачастую не знают, какая информация есть у их коллег. Чтобы определить, какой информацией располагает администрация и насколько эта ин-

формация ценна, следует провести работу по ее инвентаризации.

В администрацию города систематически или по запросу поступают данные от организаций и предприятий, которые финансируются за счет бюджетных средств. Данная информация также должна быть изучена, и в зависимости от задач мониторинга определяется, какие данные и в какие промежутки времени следует затребовать от организаций, предоставляющих те или иные услуги.

С помощью информации, собираемой в администрации города, могут быть, например, получены следующие показатели:

– затраты на оборудование для уборки улиц;

– затраты на поддержание в должном состоянии 1 км дорог (индикатор эффективности);

– количество случаев повторных заболеваний пациентов в больнице (индикатор результативности);

– объем работ (используется для расчета индикатора результативности и определения результата).

Преимущества данного метода сбора информации состоят в том, что он наименее затратен по сравнению с другими способами и, кроме того, большинству сотрудников администрации знакома процедура использования информации для анализа результатов. Однако, если процедура сбора и учета информации в администрации города не налажена, то первичный объем работ будет довольно большим и трудоемким. К недостаткам данного метода можно отнести то обстоятельство, что собираемая информация зачастую не содержит достаточно сведений о качестве услуг и полученном результате, а именно эти сведения необходи-

мы для создания адекватных показателей мониторинга. Далее, в ту процедуру сбора информации, которая сейчас используется в администрациях городов, требуется внести изменения, поскольку вводятся новые параметры и характеристики для мониторинга результативности предоставления услуг и исполнения программ. И еще один недостаток этого метода сбора информации можно отметить: организации и предприятия, где скапливается первичная информация о ходе предоставления той или иной услуги и потребителях услуг, не всегда охотно с ней расстаются или она может быть конфиденциальной. Учитывая недостатки данного способа сбора данных, следует использовать и другие методы.

2. Исследование мнения потребителей услуг, участников программ. Потребители услуг — один из важнейших источников информации о качестве услуг и эффекте, который был получен в результате предоставления услуг. Исследование мнения потребителей услуг должно быть профессионально подготовлено и, в зависимости от стоящих задач, проводится в форме интервью, анкетирования, опроса по телефону, по почте, в фокус-группе. Полученная информация может, главным образом, помочь определить:

- 1) пути улучшения качества и характеристик предоставляемых услуг;
- 2) степень использования той или иной услуги;
- 3) отношение потребителей услуг к предоставлению услуг, результаты предоставления услуг, удовлетворенность услугами;
- 4) действия потребителей услуг либо изменения их состояния после окончания предоставления услуг;
- 5) рейтинг качественных характеристик услуг;
- 6) причины неудовлетворенности предоставляемой услугой (отказ от получения услуги);

7) демографическую информацию о потребителях услуг.

Исследование мнения потребителей — это практически единственный пока способ, во-первых, получить информацию для расчета ряда индикаторов мониторинга, а во-вторых, привлечь потребителей услуг к организации предоставления услуги. Однако у этого способа получения информации есть и недостатки, например высокая стоимость, значительные временные затраты, необходимость привлекать специалистов для экспертизы составленных вопросов и выборки респондентов. Кроме того, данные, полученные в результате опроса мнения потребителей услуг, могут быть недостаточно убедительными по сравнению с официальной информацией, которой располагает администрация города, поскольку участники опроса могут не ответить на те или иные вопросы или отвечать не задумываясь.

В зависимости от вида услуги исследование может быть разработано для изучения мнения всего населения определенной территории или только получателей определенных услуг. Примерные вопросы для опроса населения о качестве предоставления ряда муниципальных услуг приведены в приложении к данной книге.

3. Контроль за предоставлением услуг с помощью обученных наблюдателей. Цель данного метода — определить рейтинг состояния предоставления той или иной услуги в разное время. Процедура присвоения рейтинга, в которой участвуют привлеченные наблюдатели, может быть надежным и точным источником информации о предоставлении услуги, но только при наличии четкой рейтинговой системы (шкалы), хорошего обучения процедуре наблюдения и присвоения рейтинга, контроля за процессом наблюдения и периодической проверки качества рейтингов.

Процедура присвоения рей-

тинга обученными наблюдателями может использоваться, например, в тех случаях, когда речь идет о:

- состоянию улиц (дорожное покрытие проезжей части, тротуары и т.д.);
- чистоте улиц и уборке мусора;
- состоянию помещений школ и спортивных залов;
- состоянию противопожарного оборудования в зданиях общественного пользования.

Для проведения рейтинговой процедуры, как уже отмечалось, необходимо разработать шкалу оценок, причем вариантов такой шкалы может быть два: описательная и визуальная (фотографии, рисунки, видео).

Наиболее простой способ – разработать шкалу, которая предлагает подробное описание состояния той или иной услуги (таблица 3). В ряде случаев присвоение рейтинга облегчат фотографии, которым будет дана соответствующая оценка по шкале. Например, фотографии используются при оценке качества дорожного покрытия. В Нью-Йорке визуальная шкала в виде рисунка используется при оценке состояния стен в школах. В Нью-Йорке же с помощью этого метода в течение 3 месяцев проводилось наблюдение за состоянием вагонов метро, при этом для наблюдения были привлечены волонтеры из горожан.

Таблица 3. Шкала оценки чистоты стен зданий (упрощенный вариант)

Рейтинг	Характеристика	Описание
1	Чистый	Стены чистые или практически чистые (максимум 3 небольших загрязненных участка на одном блоке стены)
2	Умеренно-чистый	Основная поверхность стен чистая, видны несколько загрязненных участков или отдельных надписей
3	Умеренно-грязный	Поверхность стен загрязнена, на ряде блоков видны надписи
4	Грязный	Большое количество грязи на отдельных участках стен или на всей поверхности стены, много надписей

Контроль за предоставлением услуг с помощью обученных наблюдателей позволяет получать надежную информацию в виде достаточно точных рейтингов состояния предоставления услуги, которую другими способами сложно измерить. Преимущества данного способа очевидны:

- поскольку рейтинги присваиваются несколько раз в течение года, это позволяет более точно распределить затраты;
- данные предоставляются в удобном для понимания формате (для лиц, принимающих решение, для граждан).

К недостаткам рейтингового способа можно отнести временные затраты на обучение наблюдателей, необходимость периоди-

ческого контроля за работой наблюдателей, необходимость для сотрудников администрации осваивать новый способ, который используется не постоянно, а время от времени.

4. Использование специального оборудования. Специальное оборудование нужно для того, чтобы рассчитывать такие показатели мониторинга, как, например:

- уровень шума;
- уровень загрязнения воздуха;
- степень загрязнения воды.

Использование специального оборудования позволяет получать надежную и точную информацию, особенно при оценке состояния окружающей среды. Не-

достатком может считаться высокая стоимость оборудования, а также необходимость обрабатывать полученные данные для предоставления их в понятном для широкой аудитории виде.

Каждый из рассмотренных методов сбора информации, как было показано, имеет свои преимущества и недостатки, поэтому, выбирая тот или иной метод, следует учесть ряд параметров.

1. Затраты. Высокие затраты могут быть основным препятствием для выбора метода сбора информации, который наиболее подходит для измерения требуемого показателя. Чтобы снизить затраты, целесообразно использовать один метод для получения сразу нескольких показателей для разных услуг.

2. Доступность данных. Выбирать следует такой метод сбора информации, который гарантирует, что необходимые сведения будут получены, поскольку иногда встает вопрос о получении разрешения на предоставление тех или иных данных.

3. Точность и надежность данных. Методы сбора информации различаются по степени точности и надежности данных, которые в результате их применения могут быть получены, поэтому в каждом конкретном случае необходимо определить, насколько важны искомые сведения. Надежность данных будет выше, если возможность манипуляции при их получении будет сведена к минимуму (сбор данных должны проводить лица, не заинтересованные в результате), а также если будут использоваться инструменты проверки данных.

4. Понятность данных. Информация должна быть представлена в понятном для восприятия общественности и потенциальных пользователей виде. В частности, вопросы при проведении опроса мнения потребителей услуг должны быть понятны респондентам.

В том случае, если принимается решение об использовании

нового метода сбора информации для мониторинга предоставления услуги или реализации программы, важно провести пробный тест. Это поможет избежать проблем, которые могут быть связаны с разработкой вопросов для изучения мнения потребителей услуг, расчетом новых показателей мониторинга и т.д. Затраты на проведение пробного теста могут быть использованы для расчета затрат, необходимых для реализации всей процедуры сбора данных, а также для удаления особенно дорогостоящих показателей мониторинга и замены их другими показателями.

5. Частота сбора информации. Определить, как часто следует собирать информацию, чрезвычайно важно, поскольку от этого зависит стоимость той или иной процедуры. Для расчета одних показателей и индикаторов требуется собирать информацию раз в год, для других – раз в месяц, в одном случае индикатор следует измерить до начала предоставления услуги, в другом – по истечении определенного времени после завершения программы. Поэтому решение о частоте сбора информации всякий раз принимается индивидуально.

Как правило, администрация города основное внимание уделяет подготовке ежегодного отчета о результатах расходования бюджетных средств, поэтому как минимум раз в год информация собирается. Однако пользы от мониторинга будет больше, если собирать информацию поквартально, задавая время от времени вопросом о том, насколько частота сбора информации соответствует существующей потребности в ней. Поквартальный сбор информации не потребует значительных затрат, если вся информация хранится и обрабатывается в электронном виде. Как правило, основные затраты осуществляются на начальном этапе (разработка процедур сбора информации, форматов и содержания опросов для изучения

мнения потребителей услуг и информации и ее обработку будут минимальными. т.д.), а когда процесс налажен, затраты на дополнительный сбор

Анализ данных

Анализ данных в процессе мониторинга результативности предоставления услуг и реализации программ играет не менее существенную роль, чем разработка показателей и индикаторов мониторинга и определения процедуры сбора информации, так как именно на основе анализа составляется план действий по улучшению качества услуг и повышению результативности бюджетных расходов.

В качестве одного из основных рекомендуется использовать метод сравнительного анализа, который включает в себя:

- сравнение полученных результатов с установленными целями и задачами;
- анализ динамики ситуации;
- сравнение с положением дел в других муниципальных образованиях;
- проведение бенчмаркинга.

Однако, прежде чем приступать к сравнительному анализу, следует распределить информацию по группам для каждого показателя в отдельности, что необходимо для характеристики полученных результатов. Следует отметить, что анализ данных даст характеристику той или иной услуги, но не раскроет причину полученных результатов, поскольку на результат могут влиять непредвиденные обстоятельства и процессы, которые не всегда можно учесть. Для того чтобы получить реальную картину итогов той или иной деятельности, очень важно определить, какие результаты целесообразно отслеживать. С учетом того, что, например, данные по городским районам или по группам получателей услуг могут значительно различаться, потребуется разра-

ботать классификатор данных. Кроме того, агрегированные данные предоставляют ограниченную информацию о результатах деятельности.

Определение различий в полученных данных – первый шаг к ответам на следующие вопросы:

- № Почему в одном районе (городе) достигаются высокие результаты, а в других – нет? (Ответ на данный вопрос позволит использовать лучший опыт и в других местах.)
- № Почему в ряде районов результаты ниже запланированного уровня? (Ответ на данный вопрос позволит наметить и осуществить мероприятия, которые необходимы в каждом конкретном случае.)

Классификация полученных данных, разбивка получателей услуг на группы и их сравнение позволят, в частности, определить, кто из получателей услуг недоволен услугой и по каким параметрам. Кроме того, на предоставление одной и той же услуги в разных районах могут влиять разные обстоятельства (факторы): место, время ее предоставления и другие условия, которые также можно классифицировать. Таким образом, ключевые параметры, которые следует учитывать при классификации данных, можно разбить на 5 категорий:

- 1) характеристики услуг;
- 2) место предоставления услуг;
- 3) характеристики потребителей услуг;
- 4) степень трудности предоставления услуг;
- 5) способы предоставления услуг.

Не менее важно учитывать внешние факторы при анализе полученных результатов, а также сопоставлять мнение жителей го-

рода или потребителей услуг, полученное путем опроса, с мнением обученного персонала и другими более объективными оценками.

В качестве примера можно привести классификацию данных, которая использовалась для мониторинга уровня чистоты улиц в городе. Использование шкалы оценки чистоты улиц (от 1 – “очень грязные” до 5 – “чистые”) – один из способов классификации данных, однако, если вы ограничитесь только им, то получите средние (по городу) данные, например “65% населения оценивает состояние улиц как чистое”. Понятно, что этого недостаточно, так как цель мониторинга состоит скорее в выявлении проблемных мест, которые следует исправлять, а сделать это возможно только в том случае, если информация будет получена по каждому району города в отдельности. Таким образом, предстоит сделать следующий шаг – определить причины, по которым жители конкретного района недовольны качеством услуги.

В целом классификация данных и определение разрывов в значениях того или иного индикатора или характеристики может оказать существенную помощь в:

- определении проблемных мест;
- определении лучшей практики (конкретных положительных примеров и путей достижения наилучших результатов);
- оценке того, насколько услуга доступна всем категориям и группам населения.

О лучшей практике следует сказать особо. Лучшей практикой мы называем случаи достижения в определенной области наилучших результатов, которые могут служить ориентирами, эта-

лонами при проведении сравнительного анализа, изучении и распространении передового опыта в данной сфере деятельности. При систематическом сборе показателей мониторинга предоставления услуг или реализации программ возникает необходимость оценить и проанализировать, насколько хороши или плохи полученные результаты. Для этого необходимо определить критерии бенчмаркинга, т.е. критерии, характеризующие лучшие достижения в той или иной области. В системе мониторинга основные преимущества имеют критерии бенчмаркинга, позволяющие сравнить:

- предоставление услуг за определенные периоды;
- предоставление услуг в данном городе с предоставлением услуг в других городах;
- различные группы потребителей услуг;
- результат и поставленные задачи (цели);
- различные подходы к предоставлению услуг.

Анализ информации о ходе предоставления услуги или реализации программы путем выявления тенденций, различий в тех или иных показателях и проведения сравнений нацелен на получение показателей, на основе которых можно сделать выводы о том, насколько лучше или хуже предоставляется услуга (реализуется программа) по отношению к намеченным показателям и исходной ситуации. Результатом анализа должен стать не только отбор ключевых показателей и индикаторов мониторинга осуществляемой деятельности и их описание, но также изложение возможных причин выявленных проблем и предложений по их решению, что необходимо учесть при подготовке отчетности.

Подготовка отчетности и использование информации, полученной в результате мониторинга результативности бюджетных расходов

Большую роль в организации мониторинга результативности бюджетных расходов играет распространение отчетов о ходе предоставления услуг, что является необходимым условием обеспечения прозрачности и подконтрольности деятельности органов власти. Распространение отчетов должно быть регламентировано, иными словами, необходимо утвердить порядок распространения отчетов (формат и содержание отчетов, время подготовки и предоставления и т.д.) как для служебного, так и для общего пользования.

Первичная цель сбора информации о ходе предоставления услуг и реализации программ как раз и состоит в том, чтобы на ее основе можно было регулярно отчитываться перед лицами, имеющими отношение к предоставлению услуг, потребителями услуг и жителями города, а также вносить изменения в осуществляемую деятельность. Собранная информация может быть использована для:

- 1) ежегодного утверждения целей деятельности;
- 2) подготовки бюджета;
- 3) распределения бюджетных средств;
- 4) краткосрочного и долгосрочного планирования;
- 5) определения потребностей в технической помощи и обучении персонала;
- 6) создания у сотрудников мотивации для повышения эффективности их работы;
- 7) определения того, насколько предпринятые в прошлом действия повлияли на результат и долгосрочный эффект от осуществленной деятельности;
- 8) определения "узких мест";
- 9) разработки новых подходов к определению результатов;

10) организации муниципального заказа.

Отчет о ходе и результатах предоставления услуг должен быть представлен в таком формате, чтобы на основе содержащейся в нем информации можно было оценить тенденции, сделать заключение и принять соответствующее решение. Следует помнить, что даже детальные данные будут бесполезны, если они представлены в таком виде, который трудно воспринять. В отчете необходимо показать, что ожидалось и что в результате достигнуто.

Формы и содержание отчетов зависят от категории пользователя информации. Так, руководителям департаментов потребуются детальная информация о ключевых показателях, характеризующих ход предоставления услуги или реализации программы (затраты, результаты, эффект, эффективность). Отчеты, подготовленные для населения, должны содержать обобщенную информацию, причем акцент должен быть сделан на качественном результате, сравнении его с поставленными задачами, а также изменениях, произошедших за истекший период. Способы представления информации в отчетах — графики, диаграммы, таблицы — также имеют важное значение и помогают лучше воспринять информацию.

Что должно содержаться в отчетах?

- ✎ Описание деятельности, ее целей и задач.
- ✎ Сравнение полученных результатов с запланированными, набор показателей и индикаторов мониторинга для каждой задачи.
- ✎ Тенденции (за определенный период).

- ✘ Основные изменения, произошедшие за текущий период, и их характеристика.
- ✘ Мероприятия, которые необходимо осуществить для улучшения ситуации.

В аналитической записке об изменениях в предоставлении той или иной услуги следует указать факторы, которые могли воздействовать на результат, причины, если они очевидны, и степень достоверности источника информации, на основе которого делаются выводы. Кроме того, предложения по проведению тех или иных мероприятий должны сопровождаться оценкой затрат и препятствий на пути их осуществления.

При организации процедуры отчетности полезно составить графики представления тех или

иных отчетов, исходя из интересов получателей информации. Так, месячные отчеты понадобятся для сотрудников отраслевого департамента, квартальные – для руководителей программ или департаментов, депутатов, годовые – для населения. Ниже приведена форма отчета (таблица 4), на основе которой можно разработать собственный отчет о предоставлении той или иной услуги (исполнении программы), а можно пользоваться ею для внутренней отчетности. Готовить отчеты целесообразно в конце того или иного периода предоставления услуги (исполнения программы), чтобы пользователь информации своевременно мог сделать соответствующие выводы и принять решение.

Таблица 4. Форма отчета о предоставлении услуги

Департамент	Отдел / Программа						Дата		
Цели Задачи									
Показатели	2000 г.			2001 г.			Июль 2000 г. План 2001 г.		
	План	Факт	Разница	План	Факт	Разница	План	Факт	Разница
Затраты									
Продукт (объем услуг)									
Результат									
Индикатор результативности									
Индикатор эффективности									
Ресурсы 2000 г. 2001 г.	Аналитическая записка (основные изменения) и план мероприятий по улучшению ситуации								
Бюджет									
Другое									

Представленный в таблице вариант отчета является лишь схемой, обобщающей информацию о ходе предоставления услуг. В зависимости от пользователей информации следует разработать форматы отчетов для всех значимых показателей хода предостав-

ления услуг и результатов осуществленной деятельности.

Приведем ряд примеров составления различных отчетов, которые могут быть использованы как для внутреннего использования, так и для внешнего распространения.

1. Отчет о достигнутых результатах по отношению к поставленным целям.

Деятельность: поддержание дорог в должном состоянии.

Показатель успеха (индикатор результативности)	2000			2001		
	План	Факт	Разница	План	Факт	Разница
% дорог в удовлетворительном состоянии	85	75	-10	85	80	-5
% заасфальтированных дорог, находящихся в хорошем состоянии (в соответствии со шкалой оценки)	65	65	0	70	67	-3
% граждан, которые удовлетворены состоянием дорог (на основе опроса общественного мнения)	55	40	-15	55	45	-10

Данный отчет является обязательным для всех показателей, характеризующих количественные и качественные результаты.

2. Отчет, показывающий распределение показателя по районам города.

Деятельность: уборка улиц.

Показатель	Район 1	Район 2	Район 3	Район 4	В целом по городу
% граждан, которые отметили качество услуги (уборка улиц) как:					
1) хорошее	35	40	26	54	39
1) удовлетворительное	46	38	42	23	37
2) плохое	15	10	7	9	10

Следует отметить, что каждый показатель и индикатор должен сопровождаться пояснениями.

Информация, полученная в результате мониторинга предоставления услуг и реализации программ, может использоваться не только в специализированных отчетах, но и при подготовке бюджета, разработке стратегических планов, в ежегодных финан-

совых отчетах, отчетах для публичного распространения. Особое внимание следует уделить включению данных о ходе предоставления услуг (в том числе индикаторов) в бюджет и в годовые отчеты об исполнении бюджета.

Контроль за внедрением мониторинга результативности бюджетных расходов в деятельность администрации города

Мониторинг предоставления услуг и исполнения программ нуждается в постоянном контроле на всех этапах его внедрения, а также в оценке разработанных материалов и методик: тестировании процедур, анализе разработанных индикаторов оценки с точки зрения их целесообразности, анализе информационных пробелов и т. д.

Процесс создания системы мониторинга занимает немало времени. Например, в США учреждения и ведомства федерального подчинения в течение 5 лет отработывали данную систему, прежде чем предоставить отчеты о своей деятельности правительству.

От чего зависит успешное внедрение процедуры мониторинга результативности бюджетных расходов?

- ✘ Администрация города должна быть заинтересована в том, чтобы оценивать эффективность своей деятельности.
- ✘ Мониторинг эффективности деятельности должен рассматриваться как возможностьощрения, а не наказания сотрудников.
- ✘ Техническое обеспечение должно позволять всем службам администрации собирать данные, анализировать их и использовать.
- ✘ Полученные данные должны использоваться как для принятия решений, так и для отчетности перед населением.
- ✘ При разработке показателей и индикаторов мониторинга надо соблюдать интересы обеих сторон: граждан и администрации.
- ✘ При мониторинге результативности предоставления услуг необходимо отдавать приоритет тем сферам, которые непосредственно служат интересам граждан.
- ✘ Процедуры мониторинга следует стандартизировать, и как можно больше сотрудников администрации должны овладеть ими.
- ✘ Следует заранее всесторонне обсудить систему мониторинга результативности предоставления услуг совместно с поставщиками услуг.
- ✘ По большинству показателей целесообразно проводить мониторинг по меньшей мере один раз в квартал.

Результативность мониторинга во многом будет зависеть от отношения администрации к проблемам управления, от оценки ею собственной деятельности и определения места в бюджетном процессе. Кроме того, важно понимать, что мониторинг результативности бюджетных расходов неразрывно связан с такими понятиями, как прозрачность и подконтрольность любой деятельности, и это необходимо не столько обществу, сколько администрации города для совершенствования процесса управления. Организация бюджетного процесса в российских муниципальных образованиях сегодня показывает, что для того, чтобы получить определенный эффект, а не просто увеличивать документооборот, потребуются значительные изменения во многих областях — от совершенствования нормативно-правовой базы, регулирующей бюджетный процесс и ответственность его участников, до выработки форматов бюджетной информации и регламентации процедуры предоставления бюджетной отчетности населению.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Вариант анкеты для проведения опроса населения о степени удовлетворенности рядом услуг, предоставляемых на муниципальном уровне

Инструкция к заполнению анкеты: анкету следует заполнить жителю г. _____ старше 18 лет, чей день рождения ближе всего к дате заполнения анкеты.

Укажите район, в котором проживаете: _____

1. Насколько безопасно Вы себя чувствуете на улице в вечернее время?

- 1.1. Абсолютно безопасно.
- 1.2. Безопасно.
- 1.3. Не безопасно, но и не чувствую опасности.
- 1.4. Не чувствую себя в безопасности.
- 1.5. Очень остро чувствую опасность.
- 1.6. Не знаю.

2. Удовлетворены ли Вы освещением на улицах Вашего района?

Да.
Нет.

3. Оцените состояние улиц в Вашем районе по следующим характеристикам, используя приведенные ниже категории оценки.

- 3.1. Ровность покрытия _____
- 3.2. Чистота _____
- 3.3. Безопасность движения _____

- А. Очень хорошее.
- Б. Хорошее.
- В. Ни плохое, ни хорошее.
- Г. Плохое.
- Д. Очень плохое.
- Е. Не знаю.

4. Оцените состояние парка, находящегося около Вашего дома (в Вашем районе), по следующим характеристикам, используя приведенные ниже категории оценки.

- 4.1. Чистота территории _____
- 4.2. Обрабатываемая территория _____
- 4.3. Красота посадок и насаждений _____
- 4.4. Чистота паркового оборудования (скамейки и др.) _____
- 4.5. Достаточность паркового оборудования _____

- А. Очень хорошее.
- Б. Хорошее.
- В. Ни плохое, ни хорошее.
- Г. Плохое.
- Д. Очень плохое.
- Е. Не знаю.

**5. Как часто за последние 12 месяцев Вы посетили:
городской парк _____;
парк, находящейся около Вашего дома, _____?**

1. Ни разу.
2. 1—2 раза.
3. 3—5 раз.
4. 6—10 раз.
5. Более 10 раз.
6. Не знаю.

6. Насколько Вы удовлетворены городскими рекреационными объектами (спортивные сооружения, детские площадки, концертные площадки, клубы и др.)?

- 6.1. Просто добраться _____
6.2. Доступны _____
6.3. Открыты в удобное время _____
6.4. Достаточно разнообразны _____
6.5. Достаточное количество _____

- А. Очень удовлетворен.
Б. Удовлетворен.
В. Нейтральное отношение.
Г. Не удовлетворен.
Д. Очень не удовлетворен.
Е. Не знаю.

7. Сколько членов Вашей семьи принимали участие в культурных мероприятиях, организованных администрацией города?

- В возрасте до 12 лет _____
13—18 лет _____
19—54 года _____
Старше 55 лет _____

8. Оцените сбор и переработку мусора по следующим категориям:

- стоимость _____;
качество услуги по сбору мусора _____;
качество услуги по переработке мусора _____.

- А. Очень хорошо.
Б. Хорошо.
В. Ни плохо, ни хорошо.
Г. Плохо.
Д. Очень плохо.
Е. Не знаю.

9. В каком доме Вы живете?

- В частном _____
В многоквартирном _____
В доме на 2—4 семьи _____

10. За последние 12 месяцев испытывали ли Вы проблемы, связанные с животными (мелкие грызуны и др.) в Вашем доме и вокруг него?

1. Да.
2. Нет.
Если да, обращались ли Вы за помощью в службу по саночистке и дезинфекции?

1. Да.
2. Нет.
Если да, удовлетворены ли Вы их работой?

- А. Очень удовлетворен.
Б. Удовлетворен.
В. Нейтральное отношение.
Г. Не удовлетворен.
Д. Очень не удовлетворен.
Е. Не знаю.

11. Как Вы оцените степень пригодности для жизни Вашего района?

- А. Очень высокая.
Б. Высокая.
В. Ни низкая, ни высокая.
Г. Низкая.
Д. Очень низкая.
Е. Не знаю.

12. Как Вы оцените качество услуг по благоустройству?

- 12.1. Благоустройство площадей, улиц, скверов, парковых зон, зон отдыха _____
12.2. Вывоз бытовых отходов _____
12.3. Благоустройство городской свалки _____
12.4. Озеленение _____
12.5. Освещение _____
12.6. Санитарная очистка и уборка территорий _____
12.7. Техническое содержание, ремонт и эксплуатация дорожного хозяйства _____

- А. Очень хорошее.
Б. Хорошее.
В. Ни плохое, ни хорошее.
Г. Плохое.
Д. Очень плохое.
Е. Не знаю.

Поскольку опрос является анонимным, ответьте, пожалуйста, на вопросы, которые позволят определить уровень репрезентативности.

1. Пол: мужской _____ женский _____

2. Возраст: до 20 лет _____
20—29 _____
30—44 _____
45—59 _____
60—74 _____
старше 74 лет _____

3. Сколько человек проживает в Вашей квартире (доме)?

В возрасте до 12 лет _____
13—18 _____
19—54 _____
Старше 54 лет _____

3. Какое у Вас образование?

Среднее _____
Неоконченное высшее _____
Высшее _____
Ученая степень _____

Благодарим Вас за участие в опросе!

Список литературы

1. Барский А.Д., Данков А.Н., Микулин М.М. Финансовая база местного самоуправления // Вопросы экономики. 1999. № 3. С. 33-44.
2. Брюмерхоф Д. Теория государственных финансов. М.: Пионер-Пресс, 2002.
3. Шейли Р. Основные подходы к внедрению процедуры оценки эффективности реализации бюджетных услуг и программ: Материалы семинара (21 янв. 2002 г., Москва) / Фонд "Институт экономики города".
4. Ammonds, David N. 1996. Municipal Benchmarks: Assessing Local Performance and Establishing Community Standards. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
5. Ammonds, David N. 1995. Accountability for Performance: Measurement and Monitoring in Local Government. Washington, D.C.: International City/County Management Association.
6. Azfar, Omar, Satu Kahkonen, Anthony Lanyi, Patrick Maegher, Diana Rutherford. 1999. Decentralization, Governance and Public Services: The Impact of Institutional Arrangements. Iris Center, University of Maryland.
7. Charap, Joshua and Christian Harm. 1999. Institutionalized Corruption and the Kleptocratic State. IMF Working Paper # 99/91.
8. Cohen, John M. and Stephen Peterson. 1997. Administrative Decentralization: A New Framework for Improved Governance, Accountability, and Performance. HIID Development Discussion Paper # 582.
9. Das-Gupta, Ronie, Michael Engelschank and William Mayville. 1999. An Anti Corruption Strategy for Revenue Administration. World Bank PREM. Notes 33.
10. Friedman, Mark. 1997. A Guide to Developing and Performance Measures in Results-Based Budgeting. Washington, D.C.: The Finance Project.
11. Gonzalez de Asis, Магна. 1999. Reducing Corruption: A Search for Lessons of Experience.
12. Halachmi, Arie, ed. 1999. Performance and Quality Measurement in Government. Burke, Va.: Chatelaine Press.
13. Halachmi, Arie, and Geert Buockaert, eds. 1996. Organizational Performance and Measurement in the public Sector: Toward Service, Effort and Accomplishment Reporting. Westport, Conn.: Quorum Books.
14. Harry P. Hatry. 1999. Performance Measurement. Getting Results. The Urban Institute Press.
15. Hatry Harry P., Craig Gerhart, and Martha Marshall. 1994. Eleven Ways to Make Performance Measurement More Useful to Public Managers. Public Management (September).
16. Hatry Harry P., Louis Blair, Donald M. Fisk, John M. Greiner, John R. Hall, Jr., and Philip S. Schaenman. 1992. How Effective Are Your Community Services? Procedures for Measuring Their Quality, 2nd ed. Washington, D.C.: ICMA and the Urban Institute.
17. Huther, J. and A. Shah. 1998. Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate of Fiscal Decentralization. World Bank Policy Research Working Paper 1894.
18. National Advisory Council on State and Local Budgeting. 1998. Recommended Budget Practices: A Framework for Improved State and Local Government Budgeting. Chicago, ill.: Government Officers Association.
19. Premchand A. 2001. Fiscal Transparency and Accountability. Idea and Reality.
20. Tigue, Patricia, and Dennis Strachota. 1994. The Use of Performance Measures in City and Country Budgets, Research Report. Chicago, ill.: Government Finance Officers Association.
21. The World Bank Operations policy Department. 1996. Performance Monitoring Indicators: A Handbook for Task Managers. Washington, D.C.: The World Bank Operations Policy Department.
22. The Fiscal Affairs Department, IMF. 1999. Manual on Fiscal Transparency (www.imf.org).
23. The Code of Good Practices on Fiscal Transparency, IMF, 2001 (www.imf.org).

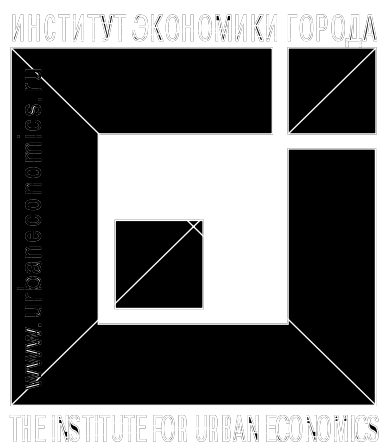
МОНИТОРИНГ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ
РАСХОДОВ:
ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ВНЕДРЕНИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

Ответственный за выпуск М.Ю.Ледовский
Редактор Е.З.Абоева
Компьютерная верстка А.Е.Зубков

Изд. лиц. ЛР № 065639 от 22.01.1998
Подписано в печать 15.11.2002
Печать офсетная

ФОНД “ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА”

негосударственная некоммерческая организация, имеющая
целью анализ и содействие решению социально-экономических
проблем развития городов и регионов



103789 Москва, Тверская ул., 20/1
Телефон/факс: (095) 787-45-20, 363-50-47
E-mail: mailbox@urbanomics.ru