МОНИТОРИНГ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ И РЕАЛИЗАЦИИ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ

Батина И.Н.,
к.э.н., доцент УрГУ

Реформирование бюджетного процесса в РФ на сегодняшний день предполагает переход от планирования бюджетных расходов по сметному методу к распределению бюджетных расходов на основе программно-целевого бюджетирования. Возникла необходимость обеспечения управляемости и подконтрольности финансовых ресурсов, получения оперативной информации о состоянии государственных и муниципальных финансов для принятия оптимальных управленческих решений.

Одной из основных методологических проблем, связанных с оценкой эффективности реформ государственного управления в целом, является трудность выявления устойчивой взаимосвязи между улучшениями в области государственного управления и стратегической целью реформ – содействием достижению целей социально-экономического развития.

Существует прямая связь между управлением результативностью и стратегическим планированием. Стратегическое планирование предусматривает разработку долгосрочного плана, в котором определены стратегия (цели) и конкретные механизмы (программы и мероприятия), обеспечивающие достижение этих целей. Оценка эффективности бюджетных услуг предполагает сопоставление полученных результатов с ресурсами, потраченными на их достижение. Повышение экономической эффективности заключается в экономии расходов при сохранении прежнего объема услуг или увеличении объема услуг при сохранении того же объема финансирования. Кроме экономической эффективности необходимо оценивать социальную эффективность как соотношение достигнутого социально значимого результата и потраченных ресурсов. Необходимо также оценивать качество бюджетных услуг.

Ориентация на результаты способствует подотчетности и направляет внимание и ресурсы на улучшение результатов деятельности.

Можно выделить следующие этапы проведения планирования и мониторинга результативности оказания бюджетных услуг:

1. Определение целей, задач и клиентов государственного (муниципального) учреждения. Цели отражают то, что планируется получить от реализации программы, они указывают на желательные долгосрочные результаты.

Задачи ориентированы на более конкретные результаты и поддаются измерению. Программа может предусматривать несколько задач, ведущих к достижению цели. Четко сформулированные задачи позволяют определить клиентов задачи (потребителей услуг), которыми являются граждане или группы граждан, непосредственно (именно на них нацелена программа) и опосредовано получающих блага от реализации программы. Например, непосредственными клиентами программ образования являются учащиеся и студенты, а опосредованно -работодатели.

2. Оценка объемов бюджетных услуг.

Основой для проведения оценки потребности в предоставлении бюджетных услуг в натуральном и стоимостном выражении являются следующие моменты:

1) данные (фактические и прогнозные) о численности контингента потенциальных получателей услуг (источниками фактических данных является статистическая информация о получателях той или иной услуги, запрашиваемая в организациях (учреждениях), предоставляющих эти услуги, в органах статистики, или на основании социологических исследований и экспертных оценок);

2) изучение общественного мнения потенциальных потребителей услуг по вопросам предоставления бюджетных услуг, включая проведение социологических опросов и отдельных исследований потребностей независимыми экспертами.

Особенностью реформ государственного управления является сложность определения объективных количественных показателей эффективности данных реформ. В связи с этим, существенная часть представленных показателей результативности (а также часть показателей непосредственных результатов) основана на результатах обследований (населения, госслужащих, деловых кругов). Хотя использование такого рода данных является весьма полезным (поскольку они более объективны в оценке происходящих изменений), подобные показатели должны дополняться объективными статистическими данными, а также данными министерств и ведомств для получения наиболее адекватной характеристики прогресса реформ. Среди основных ограничений использования обследований можно отметить следующие:

- мнение населения (бизнес-кругов) о качестве предоставляемых услуг во многом зависит от их ожиданий. В международной практике зафиксированы случаи, когда ожидания потребителей услуг существенно превышали возможности государственных органов, и даже значительный прогресс в оказании госуслуг через некоторое время оценивался потребителями как несущественный;
- проведение регулярных обследований требует выделения бюджетных средств на эти цели.

3) опрос и анализ мнения о степени удовлетворенности бюджетными услугами из числа респондентов, не являющихся потенциальными потребителями услуг;

4) использование данных об объемах неудовлетворенных потребностей населения из отраслевых учетных регистров, журналов и очередей;

5) анализ содержания и частоты обращений в администрацию города потенциальных потребителей услуги;

6) оценка интенсивности использования общественных благ, полученных потенциальными потребителями услуг (косвенно свидетельствует о востребованности конкретной бюджетной услуги);

7) оценка показателей динамики спроса на бюджетные услуги и их индексация по результатам экспертных заключений;

8) оценка кадрового, материального, технического и технологического обеспечения оказания услуги (большая обеспеченность косвенно предполагает наличие динамичного спроса).

3. Определение в рамках поставленных задач подлежащих количественному измерению и /или качественной оценке результатов и индикаторов результативности.

Индикаторы должны обладать следующими характеристиками:

- релевантность (соответствие целям и задачам программы);
- значимость (давать полезную информацию о ходе выполнения программы);
- доступность (возможность получения достоверных исходных данных);
- своевременность (исходные данные могут быть собраны и проанализированы в сроки, необходимые для принятия решений);
- простота и однозначность понимания (должна быть только одна интерпретация, смысл индикатора должен быть понятен гражданам и должностным лицам).

4. Определение контрольных значений индикаторов, разработка шкалы для численной оценки полученных результатов, предполагающая единый алгоритм оценки отклонений достигнутых показателей от нормативного значения.

При разработке контрольных значений необходимо учитывать результаты предыдущих периодов и рассматривать показатели в динамике. Также необходимо обеспечить возможность сравнительного анализа результативности выполнения программ и деятельности однопрофильных бюджетных учреждений в разных регионах.

5. Определение источников данных и сбор данных для расчета индикаторов.

Основными источниками данных для расчета выбранных индикаторов являются отчеты распорядителей и получателей бюджетных средств, опросы пользователей услуг, технические измерения, результаты оценки специальными наблюдателями.

6. Анализ собранных данных и подготовка отчетов.

Для анализа и интерпретации индикаторов необходимо использовать следующие аналитические методы : построение тенденций, трендов, вариаций, расчет средних значений, динамики изменений во времени, выявление влияния разных факторов, разработка и анализ прогнозов изменения уровня цен на отдельные составляющие себестоимости бюджетных услуг.

Отчеты о результативности должны составляться для внутренних и внешних пользователей. Общественности будут интересны важные качественные результаты. Руководителям и персоналу, участвующему в реализации бюджетных программ, необходимо иметь детальную информацию о результатах работы. Степень достижения запланированных результатов и намеченных целей предполагается оценивать на основе сопоставления фактически достигнутых результатов с их плановыми значениями, определяемыми в процессе планирования. Такие оценки должны найти место на каждом уровне контроля деятельности государственного учреждения (ведомства). В связи с этим прослеживается тенденция по воссозданию системы внутреннего контроля учреждения, способного отслеживать внутри текущего периода цели и показатели выполнения бюджетной программы. Главный распорядитель в этих условиях призван осуществлять контроль как предварительно при принятии к выполнению соответст-

вующих задач и программ, так и за фактическим их текущем выполнении при принятии отчетности.

Необходимо отметить, что мониторинг результативности выполнения целевых программ деятельности бюджетных учреждений будет имеет смысл только в случае использования полученной информации для принятия решений по улучшению деятельности бюджетных учреждений и совершенствованию управления программами. В качестве примеров можно привести следующие:

- дополнение и уточнение перечня бюджетных услуг;
- использование индикаторов результативности при заключении договоров с подрядчиками;
- создание системы мотивации персонала, определение приоритетных направлений улучшения услуг;
- инвентаризация и анализ законодательных норм, устанавливающих требования к объемам и качеству предоставления бюджетных услуг.

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), является очень емким инструментом, позволяющим обеспечить прозрачность и высокую отдачу управления финансовыми ресурсами. В то же время БОР требует серьезного и комплексного подхода к его внедрению, составления паспорта услуг, автоматизации процесса.

Таким образом, результаты деятельности конкретного государственного учреждения (ведомства), оказывающего бюджетные услуги, необходимо рассматривать как систему показателей (индикаторов) оценки степени достижения поставленных целей. На основании этих показателей следует осуществлять планирование деятельности распорядителей и получателей бюджетных средств, мониторинг и оценку текущей деятельности и выполнения целевых программ.

Важным шагом в направлении внедрения новых принципов бюджетного планирования, новой идеологии бюджетирования является переход от текущего финансирования (содержания) подведомственных учреждений, оказывающих услуги, к новым формам финансового обеспечения предоставления бюджетных услуг исходя из стратегических целей и задач исполнительных органов государственной власти. Одновременно прорабатываются мероприятия, связанные с реструктуризацией бюджетного сектора и оптимизацией действующей сети учреждений, что тоже подразумевает необходимость формирования полного перечня услуг, оказываемых каждым учреждением.

Выполнение «функций по оказанию государственных услуг» конкретизируется рядом параметров, а именно:

- субъектом, предоставляющим государственную услугу (федеральные органы исполнительной власти, федеральные государственные учреждения, иные организации);
- объектом оказания государственной услуги (граждане и организации);
- подходом к оплате услуги (безвозмездно или по ценам, регулируемым органам государственной власти);
- возможными сферами оказания услуг (образование, здравоохранение, социальная защита, защита окружающей среды и др.).

Выделение государственных (муниципальных) услуг в общей структуре бюджетных ассигнований - процесс, который преследует две цели. Во-первых, анализ правового обоснования, во-вторых, управленческий подход, то есть экспертная оценка того, как построена деятельность органов управления, бюджетных учреждений, на какие сегменты ее можно разбить, как ее представить в виде отдельных разделов.

Для этого необходима разработка стандартов качества государственных (муниципальных) услуг и разработка административных регламентов.

Стандарты государственных услуг устанавливают необходимый уровень их качества и доступности, а административные регламенты – определяют сроки и последовательность действий органа исполнительной власти, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также порядок его взаимодействия с другими органами исполнительной власти и организациями при предоставлении государственных услуг. Стандартизация является важным, но не единственным условием обеспечения качества услуг. Не менее важным является нормирование затрат на оказание услуг.

Вопросы нормирования – использования системы социально- экономических нормативов в финансовом планировании являются традиционными для бюджетирования в коммерческих предприятиях. В сфере государственных и муниципальных услуг применение методов нормирования должно преследовать достижение не только конечных экономических, но и социальных целей. Следует отметить, что для разработки адекватных социально - экономических нормативов необходимо располагать данными, характеризующими результаты оказания услуг, в частности, данные, позволяющие провести оценку их эффективности и результативности.

Можно выделить следующие этапы проведения планирования и мониторинга результативности оказания бюджетных услуг:

1. Определение целей, задач и клиентов бюджетной организации.

Цели указывают на желательные долгосрочные результаты.

Задачи ориентированы на более конкретные результаты и поддаются измерению. Четко сформулированные задачи позволяют определить клиентов задачи (потребителей услуг), которыми являются граждане или группы граждан, непосредственно и опосредованно получающих блага от деятельности организации.

2. Оценка объемов бюджетных услуг.

Основой для проведения оценки потребности в предоставлении бюджетных услуг в натуральном и стоимостном выражении являются следующие моменты:

1) данные (фактические и прогнозные) о численности контингента потенциальных получателей услуг;

2) изучение общественного мнения потенциальных потребителей услуг по вопросам предоставления бюджетных услуг, включая проведение социологических опросов и отдельных исследований потребностей независимыми экспертами;

3) опрос и анализ мнения о степени удовлетворенности бюджетными услугами из числа респондентов, не являющихся потенциальными потребителями услуг;

4) использование данных об объемах неудовлетворенных потребностей населения из отраслевых учетных регистров, журналов и очередей;

5) анализ содержания и частоты обращений в администрацию города потенциальных потребителей услуги;

6) оценка интенсивности использования общественных благ, полученных потенциальными потребителями услуг (косвенно свидетельствует о востребованности конкретной бюджетной услуги);

7) оценка показателей динамики спроса на бюджетные услуги и их индексация по результатам экспертных заключений;

8) оценка кадрового, материального, технического и технологического обеспечения оказания услуги (большая обеспеченность косвенно предполагает наличие динамичного спроса).

3. Определение в рамках поставленных задач подлежащих количественному измерению и /или качественной оценке результатов и индикаторов результативности и эффективности.

Эффективность характеризуется параметрами, проводящими сопоставление достигнутых результатов с затратами ресурсов, необходимых для их достижения. Под результативностью понимается степень достижения поставленных целей. И результативность, и эффективность подразумевают, что, во-первых, будут введены некоторые показатели – «индикаторы», используемые для измерения прогресса в достижении поставленных целей, а, во-вторых, будет разработана система сбора информации, необходимой для их оценки.

В России в настоящее время имеется система наблюдения за отдельными составляющими процесса оказания государственных услуг – сбор статистической информации. В отношении оказания услуг обычно собираются сведения о базовом состоянии материальных ресурсов в соответствующей отрасли, определенных аспектах их использования, о потребителях услуг. Однако сбор данных о результатах оказания услуг, качестве, степени удовлетворенности потребителей практически не осуществляется. При этом, как правило, сам ожидаемый результат оказания услуги заранее не определен. Такая система наблюдения не отвечает требованиям ориентированного на результат бюджетирования.

Показатели результативности услуг могут быть разбиты на три основные группы. На примере сферы экологического мониторинга и контроля эти группы представлены следующим образом:

- объемные показатели: объёмы оказанных услуг по видам (количество проверок, интенсивность проверок, эффективность проверок - выявленные нарушения);
- экономические показатели: затраты на оказание услуг, удельный вес затрат по видам услуг, количество выявленных нарушений на один рубль финансирования;
- социально-экономические показатели: улучшение экологической обстановки в регионе (улучшение показателей качества воздуха, воды, снижение уровня допустимых сбросов в водные объекты).

В основе общей оценки эффективности государственных услуг лежат два основных понятия:

- экономическая эффективность, связывающая объёмы услуг с затратами (в том числе и затратами, обусловленными понятием социальная стоимость); повышение экономической эффективности предполагает экономию расходов при сохранении объёмов оказания услуг или увеличение объёма услуг при сохранении объёмов финансирования;
- социальная эффективность**,** состоящая в обеспечении определённого уровня качества услуг в рамках располагаемых ресурсов, необходимого для достижения поставленных социальных целей.

Очевидно, что наиболее корректному измерению поддаётся экономическая эффективность. Тем не менее, для услуг наибольшее значение имеет их социальная эффективность. Также необходимо выяснить, является ли достигнутое в ходе реализации программы оказания услуг распределение ресурсов (например, кадровых, финансовых или технологических) оптимальным, поскольку услуги могут быть социально эффективными, но неэффективными экономически.

Выбранные индикаторы должны обладать следующими характеристиками:

- релевантность (соответствие целям и задачам организации);
- значимость (давать полезную информацию о ходе выполнения бюджетного задания);
- доступность (возможность получения достоверных исходных данных);
- своевременность (исходные данные могут мыть собраны и проанализированы в сроки, необходимые для принятия решений);
- простота и однозначность понимания (должна быть только одна интерпретация, смысл индикатора должен быть понятен гражданам и должностным лицам).

4. Определение контрольных значений индикаторов, разработка шкалы для численной оценки полученных результатов. Оценка затрат для достижения определенных критериев по предоставляемым услугам, выявление взаимосвязи между затратами и эффективностью

Одним из важнейших направлений бюджетной реформы является разработка и внедрение бюджетирования, ориентированного на результат. Бюджетирование по результатам подразумевает прозрачность, подконтрольность и повышение эффективности распределения и использования финансовых ресурсов. При разработке контрольных значений необходимо учитывать результаты предыдущих периодов и рассматривать показатели в динамике. Также необходимо обеспечить возможность сравнительного анализа результативности деятельности однопрофильных бюджетных учреждений в разных регионах.

5.Определение источников данных и сбор данных для расчета индикаторов. Основными источниками данных для расчета выбранных индикаторов являются отчеты распорядителей и получателей бюджетных средств, опросы пользователей услуг, технические измерения, результаты оценки специальными инструментами наблюдения.

Таким инструментом является, например, хронометраж трудовых затрат, проведение которого позволяет обосновать нормативы расходования финансовых и материальных ресурсов по группам услуг.

Приведем возможные варианты листа наблюдения и хронометража трудовых затрат в рамках осуществления деятельности организации.

Таблица 1

Характеристика услуги

Наименование услуги	Единица бюджетного задания	Организация	Мероприятие	Объекты

Таблица 2

Лист наблюдения и хронометража

Наименование услуги	Единица бюджетного задания	Перечень элементов работы в последовательности	Отдел	Виды затрат времени на оказание услуги (подготовительное, отдых, личные надобности, оперативное и т.д.)	Общая норма времени на выполнение услуги	% от общего времени

6. Расчет нормативов финансирования расходов бюджетной организации в разрезе программной и непрограммной деятельности.

Для расчета стоимости услуги структурные подразделения организации следует разделить на основные и вспомогательные.

К основным подразделениям организации относятся подразделения, осуществляющие оказание услуг, занимающиеся программной деятельностью.

К вспомогательным подразделениям относятся службы, обеспечивающие деятельность основных подразделений (администрация, отдел кадров, бухгалтерия, хозяйственные службы и т.д.), занимающиеся непрограммной деятельностью.

Программная деятельность предусматривает выполнение функций, закрепленных за бюджетной организацией, исполнение которых является целью ее деятельности. Каждая функция в свою очередь связана с непосредственными (планово-производственными) показателями деятельности организации. В свою очередь непосредственные показатели определяются (задаются вышестоящей организацией) с учетом сложившихся статистических данных (таких, например, как количество проверок, количество сезонных мероприятий и т.п.).

Оценка эффективности программных расходов является продолжением наблюдения и включает в себя следующие элементы:

- *Оценка планирования (*насколько полно удалось предсказать ход выполнения программы).
- *Оценка результативности программы* (в какой степени достигнуты цели программы).
- *Оценка соблюдения плана реализации программы* (были ли выполнены все запланированные мероприятия и осуществлялись ли какие-либо дополнительные мероприятия).
- *Оценка эффективности реализации программы* (каковы затраты на достижение запланированных результатов).

- *Оценка соблюдения процедур при реализации программы (*соблюдались ли процедуры, регламентирующие расходование средств).

По результатам оценки реализации программной деятельности можно:

- делать выводы о том, насколько хорошо реализуется программа в целом (насколько близок уровень интегральной оценки программы к максимальному значению);

- выявлять негативные тенденции хода реализации программы, их причины (исходя из анализа уровня составляющих оценок – выполнения плана, достижения цели, эффективности, иных более детальных показателей);

- вырабатывать рекомендации по улучшению планирования, реализации и контроля за осуществлением программной деятельности.

К непрограммной деятельности субъекта бюджетного планирования может относиться функционирование:

- бухгалтерии,
- подразделения информационно-коммуникационных технологий (ИКТ),
- юридического отдела (департамента),
- аналитического подразделения (сводного отдела или департамента).

Оценка результативности непрограммной деятельности может опираться только на специально разработанные внутриведомственные нормативы. Однако и разработка таких нормативов далеко не всегда возможна. В этом случае оценка результативности будет неявной, предполагающей эквивалентность внутренних услуг, оказываемых подразделением субъекта бюджетного планирования, с услугами, оказываемыми аналогичными подразделениями государственных и коммерческих организаций.

Необходимо также сохранение системы сметного планирования и финансирования в отношении бюджетных расходов, не имеющих прямой связи с конечными результатами деятельности учреждений. К таким расходам относятся: коммунальные услуги, электроэнергия; строительство, реконструкция, техническое перевооружение объектов (в том числе расходы на разработку проектно-сметной документации); капитальный и текущий ремонт объектов; амортизация основных средств общеучрежденческого назначения.

Необходимо также отметить, что разработка нормативов финансирования существенно осложняется незапланированными и трудно прогнозируемыми увеличениями объемов работ в течение года, требующими дополнительных затрат материальных и трудовых. В связи с вышесказанным разрабатываемая модель финансирования допускает возможность создания соответствующих ресурсных резервов.

7. Анализ собранных данных и подготовка отчетов.

Для анализа и интерпретации индикаторов необходимо использовать следующие аналитические методы: построение тенденций, трендов, вариаций, расчет средних значений, динамики изменений во времени, выявление влияния разных факторов, разработка и анализ прогнозов изменения уровня цен на отдельные составляющие себестоимости бюджетных услуг.

Таким образом, в самом общем виде бюджетирование, ориентированное на результат можно определить как систему формирования и исполнения бюджета, отражающую взаимосвязь между бюджетными расходами и достигнутыми результатами. Цель данной модели бюджетирования — установить (измерить) такую взаимосвязь и

оценить экономическую и социальную эффективность тех или иных видов деятельности, финансирующихся из бюджета. Разработке чисто финансовых нормативов, на базе которых будет проводиться расчет стоимости государственных услуг, должны предшествовать определение конечных целей и задач оказания таких услуг и комплексная оценка реализуемых функций бюджетного учреждения.

Таблица 3

Система целей и задач бюджетирования, ориентированного на результат

Цель: повышение эффективности государственного управления для обеспечения достижения целей социально-экономического развития				
Задача 1: повышение качества государственных и муниципальных услуг	**Задача 2 :** Повышение эффективности и результативности бюджетных расходов	**Задача 3:** Укрепление механизмов прозрачности и внешней подотчетности органов госуправления и бюджетных учреждений	**Задача 4:** Оценка реализуемых функций бюджетного учреждения.	**Задача 5:** Совершенствование управления долгосрочными целевыми программами

Несмотря на очевидные достоинства бюджетирования, ориентированного на результат, с ним также связаны определенные проблемы:

1. Бюджетное задание, как уже отмечалось выше, необходимо увязать с конечным, социально значимым результатом. Установление такой связи может потребовать проведения дополнительных исследований в социальной и экономических сферах, далеко выходящих за рамки собственно бюджетного процесса и требующих дополнительных затрат.
2. Необходимо создание системы контроля качества государственных услуг, тоже требующее затрат.
3. Достаточно сложным и также затратным процессом является сама разработка и поддержка в актуальном состоянии норматива финансирования.
4. Бюджетирование, ориентированное на результат, необходимо сопоставлять с традиционными методиками. Это облегчит процесс бюджетирования в переходный период от традиционного бюджетирования к БОР, а в дальнейшем может использоваться в целях организации системы контроля расходования бюджетных средств. При этом, как уже отмечалось, обязательным является установление взаимосвязи показателей непосредственного планирования деятельности сети бюджетных учреждений и конечных, отражающих достижение социальных целей.
5. Для наибольшей эффективности и упрощения расчетов методика бюджетирования, ориентированного на результат, должна использовать автоматизированные технологии приема, подготовки, учета, организации хранения и использования архивной, текущей и прогнозной информации, необходимой для обеспечения деятельности бюджетных организаций, формирования централизованного электронного хранилища документов и данных, сегментированного по функциональному назначению и принадлежности.

Необходимо отметить, что мониторинг результативности деятельности бюджетных организаций будет имеет смысл только в случае использования полученной информации для принятия решений по улучшению их деятельности и совершенствованию управления программами. В качестве примеров можно привести следующее:

- дополнение и уточнение перечня бюджетных услуг;
- использование индикаторов результативности при заключении договоров с подрядчиками;
- создание системы мотивации персонала, определения приоритетных направлений улучшения услуг;
- инвентаризация и анализ законодательных норм, устанавливающих требования к объемам и качеству предоставления бюджетных услуг.

Таким образом, мониторинг эффективности бюджетных услуг предполагает сопоставление полученных результатов с ресурсами, потраченными на их достижение. Повышение экономической эффективности заключается в экономии расходов при сохранении прежнего объема услуг или увеличении объема услуг при сохранении того же объема финансирования. Кроме экономической эффективности необходимо оценивать социальную эффективность, как соотношение достигнутого социально значимого результата и потраченных ресурсов. На наш взгляд, необходимо также оценивать качество бюджетных услуг по трем аспектам:

- качество структуры (организация работы персонала, квалификация работников, материально-техническое обеспечение процесса);
- качество процесса (соблюдение стандартов оказания услуги);
- качество конечного результата (экономическая и социальная эффективность). Все эти моменты предусматривает технология бюджетирования, ориентированного на результат (БОР).