

## Мониторинг и оценка результативности бюджетных услуг муниципальных образований

© 2011 Р.А.Зеленкова

Самарский государственный экономический университет

Филиал в г. Тольятти

E-mail: raisazelenkova@yandex.ru

В статье рассматривается организация мониторинга и проведение оценки результативности бюджетных услуг на муниципальном уровне. Предлагается механизм оценки результативности бюджетных услуг.

*Ключевые слова:* бюджетная услуга, мониторинг, результат, результативность, показатель, качество.

В настоящее время на муниципальном уровне Российской Федерации отсутствуют встроенные в бюджетный процесс механизмы обеспечения результативности бюджетных услуг, расходов и целевых программ. Для муниципальных образований в процессе перехода на метод управления и бюджетирования по результатам (БОР) все более актуальной становится задача освоения таких важнейших инструментов управления, как мониторинг и оценка программ и бюджетных услуг. Разработка методики оценки результативности бюджетных услуг должна способствовать повышению эффективности использования бюджетных средств в процессе управления расходами местных бюджетов, а также стимулировать повышение качества оказываемых бюджетных услуг.

Управление предоставлением бюджетных услуг включает такие аспекты:

- общее руководство, которое осуществляет глава местной администрации и его заместители;
- организация работы отрасли на уровне руководителей структурных подразделений (ведомств);
- управление отдельными бюджетными услугами;
- управление учреждениями на основе муниципальных заданий.

При таком подходе система работает следующим образом. Цели формируются “сверху вниз”, включая и задачи по достижению социально значимых результатов, и финансовые цели. Бюджеты формируются в обратном порядке - от потребности бюджетных услуг до уровня общего бюджета муниципального образования<sup>1</sup>.

Все сказанное определяет необходимость систематизации показателей результатов. По нашему мнению, показатели результативности и их оценку по сфере их применения необходимо классифицировать следующим образом:

- для органов местного самоуправления в целом, что отражает эффективность работы всей администрации: достижение социальных эффектов и оценка результативности долгосрочных целевых бюджетных программ;

- для субъектов бюджетного планирования (структурных подразделений администрации - департамент здравоохранения, образования и т.д.): достижение конечных результатов и оценка результативности ведомственных целевых программ;

- для муниципальных учреждений: достижение непосредственных результатов и оценка объемов, качества бюджетных услуг, степени удовлетворенности потребителей услуг;

- для бюджетных расходов: достижение запланированных объемов финансирования и сопоставление их с достигнутыми результатами (для расчета эффективности);

- для бюджетных услуг: соответствие фактических параметров услуг установленным стандартам или показателям качества.

В рамках БОР внедрение мониторинга и оценки результативности должно проводиться по всем направлениям. Основной задачей становится интеграция системы управления с целями и результатами деятельности структурных подразделений (отраслевых ведомств) и муниципальных учреждений в бюджетный процесс. Вместе с тем, как показывает практика<sup>2</sup>, фундаментальные трудности вызывает увязка между общественно полезными результатами (социальными эффектами), за которые отвечают отраслевые ведомства и местная администрация в целом, с объемами их финансирования и деятельностью подведомственных учреждений, результатом которой выступают конкретные бюджетные услуги.

По нашему мнению, процесс планирования и оказания бюджетных услуг, а также мониторинга и оценки их результативности в рамках

**Мониторинг и оценка результативности бюджетных услуг в бюджетном процессе**

	<b>Планирование бюджета</b>	<b>Формирование бюджетной росписи</b>	<b>Исполнение бюджета</b>	<b>Формирование отчетности об исполнении бюджета</b>
<b>Бюджетный процесс</b>	Планирование бюджетных услуг (потребность в бюджетных услугах, реестр услуг, потребность в бюджетных ассигнованиях)	Формирование и доведение до муниципальных учреждений муниципальных заданий на оказание бюджетных услуг	Оказание бюджетных услуг	Формирование и представление отчетности об исполнении муниципальных заданий на оказание бюджетных услуг
	Разработка критериев оценки, индикаторов результатов	Установка и доведение количественных и качественных показателей результатов	Определение фактических значений результатов, промежуточный мониторинг и оценка результативности бюджетных услуг	Мониторинг, анализ и оценка результативности бюджетных услуг, опрос населения, составление рейтингов

бюджетного процесса при результативном управлении выглядит следующим образом (см. таблицу).

При выборе индикаторов для определения результативности бюджетных услуг необходимо стремиться к тому, чтобы они отвечали таким требованиям:

- корреспондировали с системой показателей качества жизни (соответствовали целям и задачам программ);
- позволяли оценивать степень приближения текущей ситуации к запланированным результатам;
- были четко сформулированы, просты для понимания как сотрудниками учреждений, так и получателями услуг;
- по возможности корреспондировали с муниципальной статистикой;
- измерялись как абсолютными, так и относительными величинами;
- регулярно поступала информация для расчета индикаторов;
- выбрана для расчета индикаторов достоверная информация.

Все показатели результатов: объем услуг, их качество, объем финансирования - должны доводиться главными распорядителями бюджетных средств (ГРБС) до учреждений в муниципальном задании. Использование муниципального задания как инструмента планирования бюджетных ассигнований на оказание услуг подразумевает наличие методики расчета финансового обеспечения выполнения задания, процедуры балансировки объема задания и объема выделяемых бюджетных ассигнований в ходе подготовки проекта бюджета. В основе расчета финансового обеспечения задания лежит стоимость бюджетной

услуги. При расчете стоимости бюджетной услуги преимущественным представляется использование расчетно-нормативного (смешанного) метода, при котором часть затрат рассчитывается по нормативам, а часть - прямым счетом или путем индексирования фактических расходов за предыдущие годы.

При установлении в муниципальном задании показателей качества необходимо формализовать этот процесс, так как ссылка на СНиПы, СанПины, ГОСТы предполагает только словесное описание характеристик качества услуги, не позволяющее потребителю определить качество, а контролирующему органу оценить соблюдение требований к качеству услуги. Поэтому необходимо устанавливать еще и количественные индикаторы результата с конкретными числовыми значениями.

Представляется, что установление стандартов (показателей) качества является одним из условий организации мониторинга результативности бюджетных услуг, поскольку стандартам (показателям) должны соответствовать основные параметры услуги, оказываемой в любом муниципальном учреждении. В связи с тем, что само понятие стандарта подразумевает достижение единого установленного уровня качества предоставляемых услуг, который в действующей бюджетной сети достаточно сложно обеспечить в связи с различиями в условиях предоставления услуг и материально-технической базы даже однотипных учреждений, то на начальном этапе целесообразным представляется менее "жесткий" подход - использовать не стандарты, а показатели качества услуг, оказываемых муниципальными учреждениями.

Отраслевые подразделения администрации муниципального образования должны проводить

мониторинг результативности бюджетных услуг, расходов, программ, поставленных целей и задач. Работу по организации мониторинга результативности можно представить последовательностью проведения следующих шагов:

1) определение целей мониторинга результативности бюджетных услуг (программ, расходов);

2) определение основных целей и задач программы, деятельности структурного подразделения администрации по обеспечению предоставления услуг;

3) определение ожидаемых результатов и разработка показателей мониторинга;

4) определение методов сбора информации;

5) анализ данных, полученных в процессе мониторинга результативности бюджетных услуг (программ, расходов);

6) подготовка отчетности и использования информации, полученной в результате мониторинга результативности бюджетных услуг (программ, расходов);

7) контроль процедуры мониторинга (показателей мониторинга, методов сбора информации и т.п.), совершенствование используемых подходов и инструментов.

Применительно к бюджетным учреждениям с учетом опыта оценки результативности необходимо определить направления (критерии) оценки услуг, оказываемых ими, и комплексной (итоговой) оценки деятельности муниципальных учреждений в целом. Все виды анализа (в рамках оценки) могут проводиться на основе отчета о выполнении муниципального задания, а также на основе отчетности муниципального учреждения, формируемой в соответствии с действующим порядком. Так, анализ пояснительной записки, входящей в состав форм бюджетной отчетности, позволяет выделить показатели результата, применяемые данными учреждениями, в разрезе отраслей и оценить по итогам мониторинга их результативность. Информация о деятельности учреждений может быть получена путем анкетирования (опроса) потребителей услуг в форме, позволяющей в дальнейшем использовать балльный метод анализа.

Оценка результативности бюджетных услуг, деятельности муниципальных учреждений на основе анализа их финансовой, статистической отчетности и анализа мнения потребителей услуг позволит иметь комплексное представление о функционировании сектора муниципального управления, внедрить БОР в практику муниципальных образований.

Основной целью оказания бюджетной услуги является удовлетворенность получателей ус-

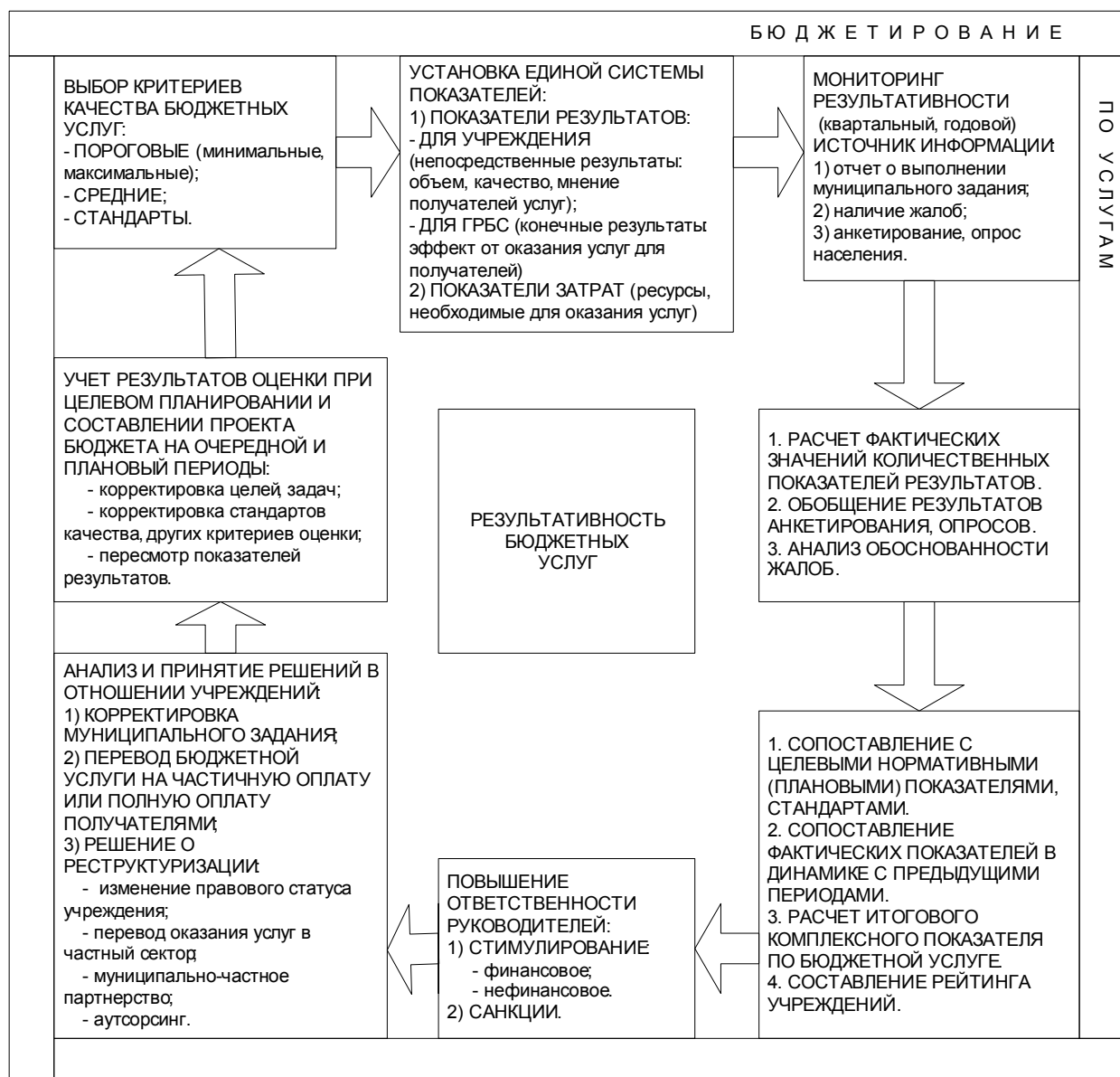
луги ее качеством<sup>3</sup>. Именно высокое качество, доступность и достаточность бюджетных услуг население ожидает получать от работы муниципальных учреждений. Исходя из данного положения, результатом деятельности муниципальных учреждений предлагается принять качество оказываемых ими бюджетных услуг. Поэтому в основе методики оценки результативности бюджетных услуг главным образом должны лежать показатели объема, качества услуг и финансовые показатели для обеспечения достижения запланированного объема и уровня качества.

Мониторинг как метод государственного (муниципального) контроля должен иметь функциональный механизм реализации, важнейшим элементом которого является методика. Представим, в целом, механизм оценки результативности бюджетных услуг (см. рисунок).

Разработанный нами алгоритм действий по оценке результативности бюджетных услуг должен основываться на определенных подходах и методах.

В процессе определения критериев качества предоставления бюджетных услуг необходимо исходить из специфических характеристик конкретной услуги, учитывая все основные факторы, влияющие на ее качество. Так, в Международных стандартах ИСО 9000 качество услуг определено как степень удовлетворения ожиданий потребителей. Качество услуг может рассматриваться и как степень соблюдения предписанных требований и стандартов; с позиции соответствия предоставляемых услуг их стоимости; как общая совокупность технических и других характеристик. По разным услугам индикаторы качества могут быть различны, что зависит не только от сущности и назначения услуг, но и от местоположения учреждения, материально-технического оснащения, кадрового состава. Важной составляющей качества выступает доступность бюджетной услуги, характеризующаяся степенью удобства получения услуги. Кроме того, в отличие от производства и продажи товаров, получатель бюджетной услуги или присутствует, или участвует в процессе оказания услуги, поэтому для него процесс оказания услуги так же важен, как и результат. Таким образом, при выборе критериев качества необходимо ориентироваться прежде всего на то, какие факторы играют наибольшую роль для потребителей<sup>4</sup>.

При установлении количественных индикаторов следует исходить из пороговых значений, которые могут включать максимальные и минимальные значения. При низкой дифференциации результатов деятельности муниципальных учреждений возможно установление средних зна-



**Рис. Механизм оценки результативности бюджетных услуг**

чений. Представляется, что установление единых стандартов качества по конкретной услуге для всех учреждений отрасли целесообразно вводить при наличии соответствующих финансовых возможностей, а также технической и кадровой готовности бюджетной сети.

Систему показателей необходимо разрабатывать единую по отрасли, причем для учреждений должна предусматриваться своя группа показателей, достижение которых полностью зависит от деятельности учреждения при необходимом уровне финансирования. Как правило, это показатели непосредственных результатов. Для главных распорядителей бюджетных средств (отраслевых ведомств) - другая группа показателей, достижение которых обеспечивается как деятельностью учреждения, так и ГРБС, и в целом орга-

нами местного самоуправления, - показатели конечных результатов. Обе группы показателей должны корреспондировать между собой. Помимо этого, разрабатываются показатели затрат для дальнейшей оценки эффективности бюджетных расходов.

Внедрение мониторинга результативности закладывает прочный фундамент для бюджетирования по услугам, так как позволяет собрать необходимые данные о ресурсах, затрачиваемых для выполнения каждой бюджетной услуги, об объемах и качестве услуг, о социально значимых результатах деятельности органов местного самоуправления и эффекте для потребителей услуг. Широкое распространение через средства массовой информации данных мониторинга создает возможность для привлечения обществен-

ности к контролю за результатами работы органов управления.

Методика комплексной оценки полученных результатов, по нашему мнению, должна строиться балльным методом. Методику результативности бюджетных услуг можно представить в форме проведения двух процедур: анализа отклонений фактических значений показателей от целевых (плановых), а также от показателей в предыдущих периодах (в динамике) и оценки значения итогового комплексного показателя бюджетной услуги, которая свидетельствует об уровне качества услуги.

Следующим этапом является составление рейтинга муниципальных учреждений для определения учреждений, достигших наилучших показателей качества, удовлетворительных и неудовлетворительных показателей.

В целях повышения ответственности руководителей муниципальных учреждений применяются различные меры стимулирования и санкции. Финансовыми мерами могут выступать увязывание уровня заработной платы с результатами работы, разовое поощрение учреждений для конкретных целей, например для улучшения условий труда, повышения квалификации работников и др. К нефинансовым мерам следует отнести: предоставление руководителям большей гибкости в использовании бюджетных средств, учет результатов мониторинга и оценки при аттестации работников учреждений и др.

По итогам глубокого и всестороннего анализа, систематизации и выводов по результатам мониторинга и оценки результативности ГРБС готовит проект решения в отношении муниципальных учреждений. Решение может быть принято по следующим направлениям: корректировка муниципального задания; перевод конкретной бюджетной услуги на частичную или полную оплату получателем услуги (с обязательным учетом социальной значимости этой бюджетной услуги и мнения получателей услуги); решение о реструктуризации существующей сети муниципальных учреждений.

Все оценки результативности и на ее основе оценки эффективности обязательно должны учитываться при целевом планировании и при со-

ставлении проекта местного бюджета на очередной финансовый год и плановый период. Это может осуществляться путем корректировки целей и задач органов местного самоуправления, принятия новых целевых программ, закрытия существующих программ, путем корректировки стандартов качества бюджетных услуг и других критериев их качества, а также путем пересмотра показателей оценки результативности.

При установлении корректной и взаимосвязанной системы показателей качества бюджетных услуг в муниципальные заданиях и регулярном мониторинге, оценке их выполнения создается действенный рычаг, позволяющий эффективно контролировать деятельность муниципальных учреждений (и предприятий, работающих на основе муниципального заказа или договора с органом власти местного самоуправления) и выполнение ими муниципального задания.

Внедрение БОР на муниципальном уровне, тем более включение в этот процесс муниципальных учреждений, только начинается. Нормативная и методологическая база для определения результативности каждой бюджетной услуги еще не сформирована. Для многих бюджетных услуг количественные измерители их результативности неочевидны. Решению этой задачи будет способствовать дальнейшее внедрение инструментов БОР в бюджетный процесс, их апробация, постоянный анализ сложившейся практики и совершенствование.

<sup>1</sup> *Файберг Т.В.* Оценка результативности деятельности бюджетных учреждений // Вестн. Иркут. гос. экон. акад. 2006. □ 2 (47). URL: <http://izvestia.isea.ru>.

<sup>2</sup> *Стародубровская И.В.* Бюджетирование, ориентированное на результат, на региональном и муниципальном уровнях: подходы и рекомендации. М., 2008. С. 55-56.

<sup>3</sup> *Чалая Ю.Ю.* Организационно-правовые основы повышения качества государственных (муниципальных) услуг // Руководитель бюджетной организации. 2010. □ 3. С. 23-32.

<sup>4</sup> *Судакова А.Г., Моисеев И.В.* Государственные (муниципальные) задания: установление показателей работы учреждений и контроль за их соблюдением // Бюджет. 2010. □ 8. С. 58-61.

Поступила в редакцию 05.04.2011 г.