Жихарев К.Л.

ВНЕДРЕНИЕ ПРОЦЕДУРЫ МОНИТОРИНГА В РЕАЛИЗАЦИЮ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ И ПРОЕКТОВ

Мониторинг программы - это процесс регулярного измерения и *учета* важнейших индикаторов деятельности по программе и ее результатов. Задачей проведения мониторинга программы является своевременное получение качественной (объективной, достоверной и полной) информации о ходе реализации программы. При проведении мониторинга необходимо собрать и представить данные в форме, позволяющей ответить на следующие вопросы:

- соблюдается ли исходный план реализации программы и насколько качественно выполняет свою работу персонал программы;
- обеспечено ли выполнение программы необходимыми для этого ресурсами;
- достигаются ли намеченные промежуточные и итоговые результаты программных действий;
- сколько благополучателей (из числа целевой аудитории) обслуживается программой;
- какой объем услуг (по каждой услуге) предоставляется благополучателям.

Мониторинг носит регулярный характер. Организация мониторинга имеет смысл только в том случае, если его результаты предполагается использовать при принятии управленческих решений.

Одним из главных мотивов проведения мониторинга является то, что эта процедура представляет собой прекрасный инструмент для организации управления. Мониторинг дает возможность выявить существующие или потенциальные недостатки программы, прежде чем они перерастут в серьезную проблему. Данные периодического мониторинга также показывают нехватку или избыточность ресурсов для реализации конкретной программы, что позволяет правильно перераспределять ресурсы между различными программами.

В реализации каждой конкретной программы заинтересовано достаточно большое количество сторон, включая как стороны, обеспечивающие реализацию программы, и финансирующие ее органы (министерство, городская администрация или городской представительный орган), так и клиентов (бенефициариев) программы. Каждая сторона имеет право знать, насколько хорошо работает программа. Грамотно организованный мониторинг ведет к укреплению поддержки программы со стороны «внешних» лиц или организаций.

Заложенные в процедуру мониторинга механизмы обратной связи предоставляют исполнителям возможность получать полезную информацию о ходе работы и стимулируют их к повышению качества/результативности работы.

Организация мониторинга реализации программ развития (далее «мониторинг программы») является важным условием обеспечения реальности их выполнения и оценки степени достижения поставленных целей, основой корректировки содержания, сроков и ресурсов для решения целевых задач (исполнения запланированных мероприятий). Для того, чтобы разработанные с большими

усилиями стратегические программы развития муниципальных образований затем не «ложились на полку», а являлись действенным инструментом движения к намеченным целям необходимо уже на этапе вхождения в программный режим управления - с момента «запуска» программы - четко спланировать работу и наладить систему постоянного наблюдения за ходом ее исполнения.

Мониторинг программы представляет собой систему постоянного наблюдения (слежения) и контроля над ее исполнением и включает:

1.Формирование системы индикаторов, отражающих реализацию целевых установок программы развития и результаты работы подразделений администрации.

2.Формирование системы планово-отчетной документации, используемой для оперативного контроля и принятия управленческих решений.

3.Организацию потоков информации, обеспечивающей слежение за ходом выполнения календарных планов и учет затрат ресурсов, направляемых на мероприятия подпрограмм исполнителями программы (подразделениями администрации и внешними организациями)

4.Отслеживание результатов работы исполнителей программы, их влияния на изменение ситуации в различных сферах округа и выявление причин отклонений от запланированных показателей развития.

5. Подготовку предложений по корректировке отдельных подпрограмм и комплексной программы в целом.

Мониторинг программы - это механизм общесистемной координации действий. Поэтому его общую организацию целесообразно закрепить за определенным подразделением администрации (уполномоченным подразделением).

Одновременно мониторинг программы является инструментом управления для руководителя каждого отраслевого подразделения. И в этом смысле его заинтересованность в объективности отражения ситуации помогает правильно выбрать оценочные показатели и наладить их систематический учет.

Мониторинг программы теснейшим образом связан с системой текущего и оперативного планирования деятельности администрации и помимо своей основной задачи по слежению и контролю выполнения программы может быть использован для оценки работы (в т.ч. премирования) руководителей и специалистов администрации. Мониторинг позволяет повысить конкретность отчетов и вовремя принимать управленческие решения по исправлению ситуации.

Исходным пунктом организации мониторинга программы является выбор единиц (объектов) наблюдения - т.е. таких параметров, которые играют роль индикаторов способных достаточно полно и объективно отражать суть происходящих событий (действий). Предпочтительно, чтобы показатели, выбранные в качестве основных индикаторов, имели числовое значение, т.е. характеризовались измеряемыми величинами. Набор индикаторов должен быть минимальным по количеству. Речь идет о двух типах индикаторов:

- индикаторы выполнения программы или подпрограммы (целевые индикаторы), т.е. конкретные показатели, характеризующие планируемые результаты (итоги) программы;

- индикаторы текущей ситуации, на которые оказывает влияние деятельность подразделения администрации (или других исполнителей программы) в рамках реализации отраслевых подпрограмм.

Возможны различные схемы организации мониторинга. Могут отслеживаться как сразу все аспекты выполнения программы (ход ее реализации, качество предоставляемых услуг, удовлетворенность клиентов предоставляемыми услугами), так и какой-либо один из этих компонентов.

Мониторинг на уровне отдельного подразделения, как правило, включает в себя: еженедельные или ежемесячные отчеты руководителей по всем основным вопросам исполнения программы (Сколько? Кто? Что? Где? Когда?).

Мониторинг на уровне региона/города чаще всего сосредоточен на контроле процесса реализации конкретных программ. Постоянный мониторинг на этом уровне базируется, в основном, на количественных данных и поэтому требует разработки стандартных форм отчетности.

- Важнейший фактор успешной организации мониторинга - организация муниципальной информации. Регулярность информационных потоков внутри городской администрации, наличие в ее структуре квалифицированных статистической и аналитической служб, наличие электронных баз данных и систем компьютерной связи между сотрудниками органов местного самоуправления - все это делает проведение мониторинга легко выполнимым и максимально полезным для городского управления.

- Ключевой момент проведения мониторинга - отбор индикаторов, которые будут отслеживаться в регулярном режиме. Индикаторы должны отвечать ряду условий: измеримость, доступность, достоверность, сопоставимость, периодичность и т.д. Для проведения мониторинга программ, объектом которых является муниципалитет или отдельные сферы его жизнедеятельности, целесообразно использовать систему индикаторов социально-экономического развития муниципального образования.

Рассмотрим организацию процесса мониторинга на примере Рыбинского муниципального округа (РМО; включает город Рыбинск и 17 сельских административных территорий), Ярославская область.

Разработка в 1999-2000 гг. Концепции, а затем муниципальной Программы комплексного социально-экономического развития РМО до 2005 года (Программы-2005), включавшей в свой состав 30 отраслевых подпрограмм, потребовала создания механизма управления реализацией программы и координации действий ее исполнителей. Решалась качественно новая задача организации системного слежения за ходом исполнения программных мероприятий, соответствия их поставленным целям и оценки влияния на изменение ситуации в округе.

- Иными словами потребовалось создать новую систему планирования, учета и отчетности, отвечающую требованиям программно-целевого подхода к развитию округа. Организация мониторинга Программы-2005 , явилась, таким образом, необходимым условием ее реализации. Для организации мониторинга необходимо: Разработать систему управления реализацией программы и определить полномочия подразделения, ответственного за мониторинг програм-

мы; разработать единообразный подход (единую форму документа), позволяющий с установленной периодичностью (месяц, квартал) отслеживать ситуацию и подводить итоги. Желательно, чтобы выбранные и качестве индикаторов показатели корреспондировали с государственной статистикой.

- Разработать и утвердить сводные формы ежемесячной и поквартальной информации, необходимой ему Главе муниципального образования (руководителю программы) для принятия управленческих решений.

В ходе разработки отраслевых подпрограмм, реализуемых в рамках Программы-2005, когда определились ее конкретные разделы и их руководители, осуществлялось дальнейшее уточнение системы индикаторов по каждой подпрограмме и формирование принципов мониторинга в целом. Итог был закреплен выпуском Постановления Главы РМО о системе планирования, в котором были утверждены формы (основные реквизиты) регулярного преставления информации по каналам электронной связи. Сформирован «Атлас индикаторов».

Апробация системы планирования и отчетности привела к необходимости уточнения форм отчетности в направлении их упрощения, что закрепилось соответствующим распоряжением Главы РМО. Начали издавать ежеквартальные бюллетени о ситуации в округе.

По прошествии этапа «вхождения в программный режим управления» были подведены первые итоги. Оценка результатов осуществлялась в форме балансовых комиссий по подпрограммам, на которых также рассматривались предложения по корректировке подпрограмм и уточнению индикаторов. Отчеты по итогам работы состоялись также перед консультационным Советом при Главе округа, Рыбинским Советом депутатов и перед общественностью на Форуме «Рыбинск -наш город и нам в нем жить».

В связи с изменениями в структуре администрации, созданием новых подразделений и разработкой новых подпрограмм шло дальнейшее уточнение индикаторов. В связи с введением института представителей Главы по городским территориям появился новый компонент мониторинга - территориальный подход к оценке развития округа. Сделаны первые попытки связать программные мероприятия с возможностями ГИС. Одновременно расширено поле сравнения оценочных показателей до масштабов региона; начали издавать ежеквартальный бюллетень «Положение РМО в Ярославской губернии».

По мере реализации Программы-2005 по инициативе Координатора Программы был проведен внутренний аудит качества выполнения Программы в разрезе всех подпрограмм. В центр внимания оказался новый комплексный индикатор успешности работы - степень выполнения поставленных задач. По итогам аудита все целевые задачи, содержащиеся в разделах Программы-2005, были сгруппированы по 3-м критериям:

- полностью или в значительной мере решенные задачи;
- задачи в стадии решения или недостаточно решаемые;
- новые задачи, вытекающие из меняющейся социально-экономической ситуации.

Осуществить такую группировку стало возможным только в результате отлаженного мониторинга программы. Детальный анализ выполнения Программы позволил сформулировать предложения по корректировке задач.

Следующим этапом развития мониторинга стало использование его индикаторов в системе премирования руководителей и специалистов администрации. Появилась потребность дальнейшего расширения сферы сравнительного анализа уровня развития территории РМО.

Во внедрении и функционировании мониторинга программы участвуют администрации РМО, а также внешние организации-участники Программы-2005 - Рыбинский центр занятости, УВД, СЭС, Первый отряд пожарной охраны МЧС РФ ЯО, и др. Все они на этапе разработки своих подпрограмм сформировали системы оценочных индикаторов, согласовав их с Координатором Программы, и, по мере необходимости, уточняли их состав и регулярно (в установленные сроки) предоставляют информацию в планово-аналитическую службу администрации.

Методическое руководство разработкой, внедрением и совершенствованием системы мониторинга осуществляет Координатор программы. Непосредственную организационную и планово-аналитическую работу ведут специалисты планово-аналитической службы, функционально подчиняющейся Координатору программы. В соответствии с Положением об отделе и должностными инструкциями специалистов в части работ по проведению мониторинга программы:

- Ведется база данных, структурно построенная в соответствии с «Атласом индикаторов». В «Атлас» включены 24 формы отчетности различных подразделений администрации и внешних организаций (пример в приложении 1). Пополнение базы данных новыми данными, приходящими по электронной почте от исполнителей подпрограмм (подразделений администрации и внешних организаций) происходит ежемесячно.
- Обобщаемая информация в установленном объеме и сроках направляется Главе округа и заместителям Главы администрации, и в накопительном режиме используется для формирования ежеквартальных и годовых отчетов. Кроме этого она применяется для оценки исполнения плановой дисциплины как условия премирования.
- Ведется база данных по участию подразделений департаментов в Федеральных и областных целевых программах, грантовых фондах и др.
- Осуществляется учет финансовых ресурсов из различных источников, направляемых на программные мероприятия.
- Ежеквартально контролируется ход выполнения мероприятий подпрограмм, плана-прогноза социально-экономического развития РМО, формируются бюллетени о социально-экономической ситуации в округе, положении округа в Ярославском регионе и др.
- Ведется организационная работа по проведению оценки исполнения Программы-2005, составлению Аналитического отчета о деятельности администрации по ее выполнению.

- Постоянно отслеживается информация по всем доступным внешним каналам информации (государственная статистика, СМИ, Интернет и др.).

- Готовятся аналитические материалы и справки по текущим и перспективным вопросам развития округа, совместно с другими службами проводятся тематические исследования и др.

- Оказывается методическая помощь в планово-аналитической работе, разработке программ, формированию индикаторов и др. вопросам службам администрации и главам сельских административных территорий.

- Готовятся проекты нормативно-правовых документов Администрации РМО, публикации в СМИ и др.

Для организации мониторинга в администрации РМО имелись достаточно благоприятные предпосылки:

- За годы, предшествовавшие разработке и реализации Программы-2005, была сформирована устойчивая система годового планирования и отчетности, постепенно складывалась отвечающая потребностям руководителей администрации система индикаторов;

- При разработке Программы-2005 была тщательно продумана и отображена в виде блок-схемы система управления Программой, предусматривающая основные шаги по контролю ее исполнения. Положительную роль сыграла примененная система целеполагания в виде «Дерева целей» с ориентацией на конкретный результат. В конечном итоге она послужила основой для выбора наиболее эффективного объекта мониторинга - «решение задачи посредством выполнения мероприятий подпрограмм».

- Благоприятным внешним обстоятельством являлось наличие в городе филиала Российской Академии качества на базе Рыбинской авиационно-технологической академии, которая имела методологические разработки по оценке качества жизни. Это позволило начать формировать целевые индикаторы с момента утверждения Концепции на конференции общественности округа.

При организации системы мониторинга программы Администрация столкнулась с рядом трудностей и проблем.

Первая проблема была связана с формированием необходимого и достаточного состава индикаторов, поскольку от этого зависит конкретность информационного поля мониторинга. При выборе индикаторов стремились к соблюдению следующих требований:

- Индикаторы должны корреспондировать с системой показателей качества жизни,

- Позволять оценивать степень приближения текущей ситуации к запланированному результату программы,

- Корреспондировать с государственной статистикой.

- Значения индикаторов должны измеряться как абсолютными, так и относительными величинами

- Особую сложность вызывало формирование индикаторов для характеристики социальных процессов, например, показателей развития культуры, результатов реализации молодежной политики, критерии финансового оздоровле-

ния экономики округа и др.

Дополнительным осложнением являлось то, что большинство программных мероприятий характеризуется значительной продолжительностью, не имеет четких границ «начала»и «окончания», выполняется «в течение года».

Вторая проблема состояла в том, чтобы наладить четкий ритм сбора данных, максимально использовать при этом электронные носители и успевать оперативно обрабатывать полученную информацию.

Третья проблема - учет финансовых затрат на программные мероприятия, идущих из различных источников. В теоретическом плане - это вопрос создания муниципальной финансовой статистики.

Четвертая проблема - это психологическая настройка руководителей и специалистов администрации на «прозрачный стиль работы». Здесь было бы желательно внесение обязанностей по отчетности в положения о службах и должностные инструкции.

Возникшие проблемы решались различными путями - проводилась учеба руководителей программным методам работы, издавались нормативно-распорядительские акты Главы округа вплоть до материального наказания за несвоевременность предоставления отчетности и др. Но большинство проблем снималось за счет профессионализма и высокой ответственности сотрудников планово-аналитического отдела.

Эффект от внедрения мониторинга программы неотделимы от эффекта программного подхода в целом, поскольку мониторинг является его неотъемлемой частью.

Очевидный организационный результат – в реальной возможности Главы и его заместителей постоянно «держать руку на пульсе» и всегда иметь самую свежую информацию для принятия управленческих решений.

Накопление очень большого фактографического материала позволяет существенно повысить скорость формирования отчетов и справок по различным направлениям.