

Зарубежный опыт оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления

Если обратиться к зарубежному опыту, то можно заключить, что исследования проблем повышения эффективности деятельности организаций получили распространение еще в начале XX века. В странах с развитой экономикой система оценки эффективности работы муниципальной власти успешно внедрена в структуру государственного управления: разработаны критерии эффективности деятельности органов местного самоуправления, проводится регулярная её оценка. Заметные результаты в этой сфере достигнуты в США, где постоянно изучаются вопросы совершенствования муниципального управления. В 20-х годах XX века для изучения организации эффективной работы на местном уровне было создано Бюро по изучению муниципальных проблем, а Национальный комитет муниципальных стандартов США разработал способы оценки эффективности работы государственных и муниципальных служб, в конце 30-х годов было проведено всеобъемлющее исследование с целью разработки критериев оценки органов местного самоуправления. По результатам исследования был разработан справочник по эффективному муниципальному управлению.

Американский исследователь Д.Уильямс указывает, что ранние попытки анализа эффективности местного самоуправления в США включали оценку затрат (inputs), промежуточных (outputs) и окончательных результатов (outcomes). Автор предоставляет убедительные доказательства в поддержку утверждения, что этот способ является ранним предшественником современных моделей оценки эффективности. В его рамках были не только разработаны критерии оценки, но и показана сложность установления причинно-следственной связи между деятельностью и результатами.

В 1989 году группа специалистов из стран ЕС в целях создания единой базы индикаторов для анализа эффективности развития городов ЕС и других

регионов мира создали Европейскую сеть городских исследований (Network on Urban Research in the European Union, NUREC), которой в 90-ых годах прошлого столетия был разработан и реализован целый ряд крупных проектов по разработке комплексных баз индикаторов городского развития. Наиболее интересным является проект «Городской аудит» (Urban Audit), который стартовал в июне 1997 года. Цель проекта «Городской аудит» - измерить качество жизни в городах Европейского союза с помощью набора простых и наглядных индикаторов. Основные аспекты, которые охватывает проект: демография; жильё; здравоохранение; занятость; экономическая активность; доходы; социальные учреждения; образование; охрана окружающей среды; культура и туризм.

Индикаторы проекта сгруппированы в 5 блоков: социально-экономические аспекты, политическая активность граждан, образование, городская среда, культура и отдых. При этом, например, только в блок «развитие городской среды» входило 27 индикаторов, сгруппированных по 7 тематическим разделам таким, как: «Качество воды», «Землепользование», «Воздушное и шумовое загрязнение», «Транспортные проблемы», «Утилизация мусора», «Потребление энергии», «Климат».

С 1990 года в целях создания базы показателей для проведения сравнительной оценки эффективности развития городов пяти стран Северной Европы – Исландии, Дании, Норвегии, Швеции и Финляндии – начали реализовывать проект NORDSTAT (Nordic Major Cities Statistics). При отборе показателей в базу NORDSTAT все городские индикаторы были разделены на 3 группы по степени их адекватности для межстрановых сопоставлений:

- индикаторы класса «А»: простые индикаторы, рассчитываемые и напрямую сопоставимые между городами разных стран (численность населения, количество объектов с завершённым (не завершённым) строительством, количество больниц, мест в медицинских и образовательных учреждениях и др.);

- индикаторы класса «В»: индикаторы, которые относительно легко сопоставляются и не требуют предварительного анализа методики расчета и последующей ее корректировки во избежание неадекватных сопоставлений (статистика по безработице, качество окружающей среды и т.д.);

- индикаторы класса «С»: несопоставимые напрямую индикаторы, рассчитываемые в каждой стране по специфичной методике и в связи с этим требующие проведения обязательного сравнительного анализа между городами разных стран (сравниваются значения индикаторов бедности, выплаты социальных пособий, характеристики доходов населения и др.).

С конца 90-х годов во многих странах мира стали интенсивно развиваться национальные системы мониторинга эффективности развития городов, муниципальных районов, округов и т.д. Так, например, в 1998 году Федерация канадских муниципалитетов разработала и начала внедрение системы индикаторов для измерения эффективности развития экономики и социальной сферы в городах страны, в число которых входили показатели: занятости населения; доступности жилья; здоровья населения; безопасности; социальной напряженности; политической активности населения; человеческих ресурсов; наличия социальной инфраструктуры. Наряду с вышеуказанными подходами к оценке эффективности управления особого внимания заслуживает система показателей для такой оценки, разработанная Департаментом транспорта, местного самоуправления и регионального развития Великобритании (DTLR), в которую были включены индикаторы таких типов, как: состояние системы предоставления общественных услуг; целевые ориентиры; результаты обследований удовлетворенности населения качеством предоставления услуг и деятельностью местного руководства. Однако, по мнению специалистов, наиболее эффективным стал проект Максвеллской школы при Сиракьюзском университете Government Performance Project, который реализуется с 1999 года в США. В соответствии с ним оценка эффективности деятельности органами местного самоуправления в субъектах федерации проводится по 5 группам: человеческие ресурсы; финансовый менеджмент;

управление капитальными ресурсами; информационные технологии; качество организации мониторинга результатов собственной деятельности (предоставления услуг, стратегическое планирование развития территорий и реализация таких стратегий). В некоторых странах в процессе создания системы оценки эффективности и результативности устанавливаются разные цели: внутренние для самооценки и внешние. К примеру, в Японии применяется только степень удовлетворенности населения результатами деятельности органов местного самоуправления: проводятся опросы, которые позволяют выяснить нужды граждан и т.п. В настоящее время в США одной из наиболее успешных систем оценки эффективности деятельности муниципалитетов считается, система оценки, используемая в г. Корал-Спрингс (штат Флорида). Главным критерием системы оценки эффективности выступает качество обслуживания населения. В качестве интегрального показателя был разработан сводный индекс, зависящий от стратегических целей и задач развития территории и состоящий из десяти операционных и финансовых показателей. В расчет также берется уровень удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления. В администрации созданы рабочие группы для решения проблем эффективности управления, на всех его уровнях формируются ежеквартальные отчеты о деятельности, кроме того, используются механизмы каскадирования показателей эффективности.

Система оценки эффективности деятельности местной администрации города Остин (штат Техас) имеет сходство с системой, используемой в Корал-Спрингсе: программы и планы по достижению эффективности подразделений администрации были увязаны со стратегическими целями развития города. Система управления эффективностью деятельности администрации города представляет собой систему каскадированных показателей. Каждое подразделение администрации имеет свой план развития, включающий планируемые результаты деятельности, цели и показатели оценки эффективности. Показатели оценки эффективности деятельности подразделений имеют тесную связь с показателями оценки эффективности деятельности отделов и

конкретных муниципальных служащих. В городе Саннивейл (штат Калифорния) администрация формирует годовые отчеты, в которых отражены основные цели и показатели деятельности по сравнению с бюджетными нормами для муниципальных служб. Для каждого департамента город определяет задачи, критерии уровня обслуживания населения и получения ими благ, а также параметры выполнения поставленных задач. Если показатели качества и продуктивности превосходят запланированные, то руководитель получает премию до 10,0%. В Великобритании оценкой деятельности должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих занимаются соответствующие региональные агентства, в обязанность которых вменяется стратегическое планирование. Показатели оценки ежегодно должны корректироваться и регулярно публиковаться. Выделяется несколько направлений оценки органов местного самоуправления: общее состояние жизнедеятельности граждан; система образования; система социального обеспечения и уровень здравоохранения детей; система социального обеспечения и здравоохранения взрослых; жилищная политика; деятельность по оказанию помощи бездомным гражданам; деятельность по предоставлению соответствующих льгот и установлению местных налогов; деятельность по защите окружающей среды; сфера культуры; общественная безопасность и благополучие населения; обеспечение мер противопожарной безопасности.

При этом оптимизация показателей эффективности местного самоуправления в Великобритании направлена не на сравнение деятельности муниципалитетов, а на совершенствование услуг, оказываемых населению, на повышение их эффективности, результативности и экономичности. Основной упор делается на достижение высоких стандартов качества услуг, а не низкую себестоимость. На основании акта о местном самоуправлении в Великобритании разработали систему исполнения местными органами власти взятых ими на себя обязательств. Так называемая оценка эффективности используемых средств по принципу «качество за деньги» позволила отстающим муниципалитетам, составляющих примерно четверть органов местного

самоуправления страны, улучшить свои показатели и по 75,0% показателей сократить отрыв от наиболее успешных муниципалитетов. Для Германии при оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления характерно применение механизмов бенчмаркинга (анализа, основанного на критериях эффективности). Выявляются лучшие органы муниципальной власти, их деятельность оценивается для использования передового опыта. Основное назначение бенчмаркинга состоит не столько в том, чтобы определить, насколько другие органы местного самоуправления оказались эффективнее, сколько в том, чтобы выявить факторы и методы работы, которые позволили достичь более высоких результатов. Основной чертой формирования германской системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления является то, что эта процедура была внедрена по инициативе самих муниципалитетов и не служит инструментом контроля за деятельностью органов местного самоуправления со стороны органов государственной власти.