



Мониторинг социально-экономического развития городов

Краткий обзор международного опыта

Содержание

Подходы к формированию системы показателей социально-экономического развития.....	2
ADB – CDB.....	5
Urban Audit	8
DFID – DTLR.....	10

Подготовлено ЗАО «МКД Партнер»

май 2010

Подходы к формированию системы показателей социально-экономического развития

Проблема мониторинга социально-экономического развития (СЭР) городов связана, в первую очередь, с проблемой разработки адекватной системы показателей/индикаторов, позволяющих сформировать полноценный цикл управления (планирование – учет – анализ) и обеспечить принятие адекватных управленческих решений.

Первые попытки сформировать перечень индикаторов предприняли в конце 1960-х гг. Всемирный Банк, Агентство США по международному развитию, Организация объединенных наций.

До формирования единой системы индикаторов, позволяющих сопоставлять и оценивать уровни развития городов и регионов, управленческие решения часто являлись недостаточно эффективными, что замедляло социально-экономический рост. Отсутствовала возможность сформировать стандарты оказания услуг, обмениваться опытом, повышать эффективность управления городским хозяйством и др. Это напрямую влияло на качество стратегического планирования. Например, невозможно было получить из единого источника информацию о таких важных экономических показателях как уровень инвестиций, различия в доходах населения, уровень прироста населения, городской и сельской миграции.

В настоящее время при формировании систем показателей социально-экономического развития используются показатели трех типов:

- **Показатели эффективности деятельности** – (performance indicators), предназначенные для измерения различных аспектов эффективности организаций, отраслей или городов и определения того, какие из департаментов, районов или областей управления работают эффективнее;
- **Показатели мониторинга «по направлениям»** - (issue-based indicators), предназначенные для описания ситуации в определенных областях, таких как безопасность, занятость, транспортная доступность, экология и др.;
- **«Стратегические» показатели** – (needs indicators), описывающие и измеряющие проблемные зоны, на которых необходимо сосредоточить ресурсы, и задающие целевые ориентиры по решению основных задач.

При разработке системы показателей используют разные концептуальные подходы. К ним относятся:

- **«политический» подход**, разработанный в конце 1960-х гг. Заключается в выработке всеобъемлющего списка социальных целей и норм, а также в разработке показателей, способных проследить их динамику. Характерна комплексность охвата и взаимосвязь показателей на уровне города, районов, отраслей. Был видоизменен и развит программой показателей WB/UNCHS и впоследствии Всемирным

мониторингом городов. Многие последующие разработки показателей были основаны именно на этом подходе.

- **«проектный» подход**, используемый Программой Развития ООН (UNDP) и для формирования Отчетов по охране окружающей среды. Ориентирован на построение системы показателей, увязанных с решением конкретных проблем и достижением определенных результатов;

- **«системный» подход**, выдвинутый Организацией экономического сотрудничества и развития (OECD) и широко используемый для формирования Отчетов по охране окружающей среды, других вопросов устойчивого развития. Предполагает разностороннее описание всех значимых аспектов социально-экономического развития.

На практике применяется большое количество показателей, формируемых в рамках или вне этих концепций. Один из методов классификации показателей основывается на анализе шести базовых вопросов:

1. Для кого предназначены показатели?

Существует множество потенциальных потребителей и пользователей каждого конкретного класса показателей, в том числе городские и государственные власти, горожане, исследователи, частный сектор, международные организации. Необходимо знать, какой класс потребителей в наибольшей степени будет использовать в своей деятельности эти показатели.

2. Цель формирования системы показателей. Определяется, что является главным мотивом для разработки показателей и для чего они используются.

3. Каковы перспективы для города? Рассматривается ли город в большей степени как:

- политическая единица взаимодействующих заинтересованных сторон;
- развивающаяся единица, связанная общими целями и задачами;
- физическая система, в которой работают заинтересованные лица;
- система, проводящая контроль и мониторинг хозяйствующих субъектов;
- набор процессов и их участников, нацеленных на достижение наилучших результатов.

4. Каковы границы применения показателей? Возможно ли применение отдельных данных для определенных организаций или целевых групп, отраслевого сектора или всего города в целом? Включен ли город в центральную систему управления, подведомственен ли он федеральному центру или региону? Насколько широка область покрытия показателей?

5. Каков контекст разработки показателей? Являются ли они инструментом политического диалога? Предназначены они для измерения и оценки процессов

социально-экономического развития? Или же они подразумевают изучение внутренних организационных процессов, таких как анализ эффективности деятельности органов государственного управления, формирование бюджета, совершенствование процессов управления?

6. Кем показатели разработаны и внедрены? Были ли они изданы указом, выработаны группой экспертов, или сгенерированы путем консультаций с участием заинтересованных сторон. Иницирована выработка «снизу» или «сверху»?

Таким образом, укрупненно можно выделить три типовых подхода к формированию и использованию системы показателей для мониторинга социально-экономического развития.

- «Стратегический» подход – система показателей, увязанная с системой стратегических целей. Иерархия индексов и индикаторов строится на базе «дерева целей». В качестве примера такого подхода рассматривается система показателей Азиатского банка развития (ADB-CDB).
- «Сравнительный» подход – мониторинг показателей для сопоставления уровня развития различных городов и выработке политики и принятия решений по отдельным направлениям (отраслям). Основа – унифицированная база статистических данных, например, используемая Европейским союзом в рамках программы Urban Audit.
- «Управленческий» подход – система показателей для оценки деятельности органов власти и принятия организационных решений (кадровых, бюджетных, инфраструктурных). Примером такого подхода является «Метод оптимальной эффективности», применяемый в Великобритании (DFID-DTLR).

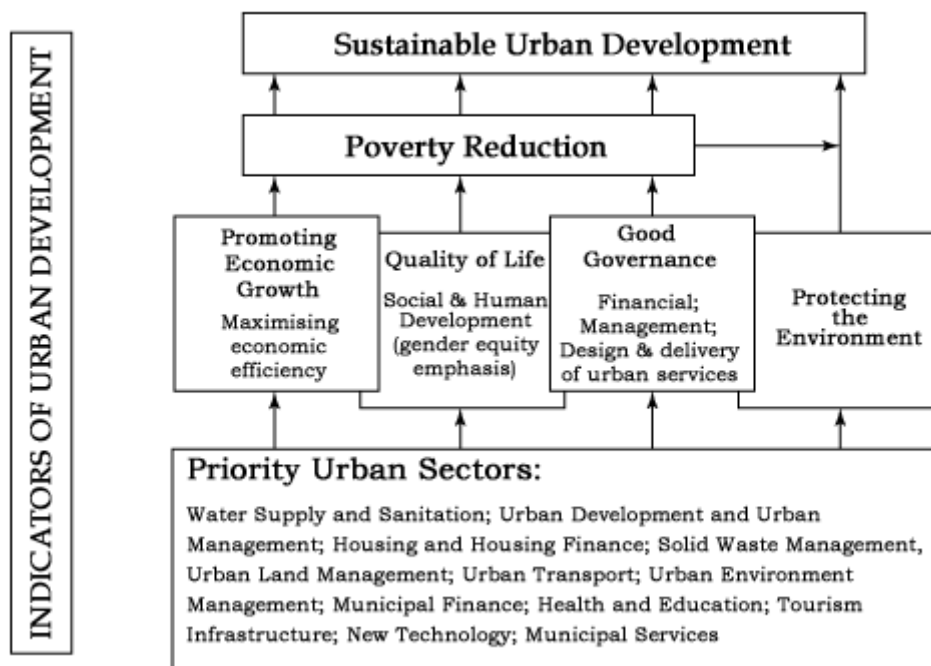
Подход	Для кого	Цель	Кем и как строится	Примеры
“Стратегический” (политический)	Политическое руководство, инвесторы	Определение приоритетов развития	Стейкхолдеры, эксперты Сверху вниз, “от цели”	ADB - CDB
“Сравнительный” (системный)	Органы государственной власти	Бенчмаркинг, анализ проблем	Административный аппарат, эксперты Снизу вверх, “от возможностей и проблем”	Urban Audit
“Управленческий” (проектный)	Лица, принимающие решения в органах государственной власти	Повышение эффективности	Административный аппарат “от функций и задач”	DFID – DTLR

ADB – CDB

Азиатский Банк Развития (Asian Development Bank, ADB) взял на себя обязательство усовершенствовать систему индикаторов для развивающихся стран региона в июне 1999 года. Были предприняты меры по уточнению индикаторов и стандартов управления быстрорастущих городов в регионе, а также, совместно с этими городами, по повышению эффективности их деятельности. Проект был запущен с целью устранения специфических индикаторов, не свойственных всем городам региона, а также применения этих показателей на практике.

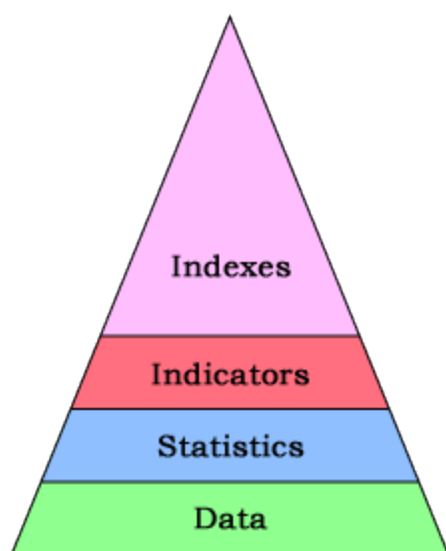
Перечень индикаторов был сведен в единую базу данных (CDB) и опубликован в «Cities Data Book: Urban Indicators for Managing Cities». В сентябре 1999 года на общем форуме, где были представлены 18 городов-участников, наблюдатели и представители Азиатского Банка развития, была достигнута договоренность о применении единых индикаторов для сбора данных в разных городах.

При формировании системы показателей ADB-CDB применен т.н. «стратегический» подход – система показателей увязана с системой стратегических целей. Иерархия индексов и индикаторов строится на базе «дерева целей».



«Дерево целей» ADB-CDB

При этом основное внимание уделяется формированию показателей верхнего уровня (индексов), каждый из которых характеризует определенные цели и задачи и рассчитывается на основе набора универсальных индикаторов (показателей второго уровня).



City Development Index

Connectivity Index

Congestion Index

Population, Urbanization and Index Migration Index

Equity Index

Health and Education Index

Urban Productivity Index

New Tachnology Index

Urban Land Index

Housing Index

Urban Environment Index

Urban Transport Index

Cultural Index

Urban Government Finance Index

Urban Governanance Index

Система показателей и индексы ADB-CDB

Сформированный перечень показателей ориентирован на формирование политики по управлению городом, проведения исследований социально-экономических процессов, контроль за осуществлением мероприятий в рамках развития городского хозяйства. Были также сформулированы методология и критерии оценки эффективности оказания городских услуг, а также общая база для обмена информацией о качестве и эффективности оказания услуг и управления городским хозяйством между городами Азиатско-Тихоокеанского региона.

Система показателей может быть использована также и на региональном уровне для планирования и оценки деятельности по достижению стратегических целей, однако, в основном показатели ADB-CDB используются международными финансовыми институтами и правительствами стран-участниц для выработки политики и принятия стратегических решений.

Urban Audit

Программа Urban Audit началась в 1999 году с экспериментального проекта, в котором было задействовано 58 европейских городов. В 2003/2004 гг. была выполнена первая крупномасштабная программа Urban Audit, которая включала уже 258 городов. В 2005 году было принято решение о включении системы показателей Urban Audit в базу данных Евростат (официальная статистическая система Европейского союза).

Вторая крупномасштабная программа Urban Audit была выполнена в 2006/2007 гг. при участии 367 европейских городов. Следующая крупномасштабная программа Urban Audit стартовала в 2009 году.

Для получения сопоставимых данных Urban Audit работает с административными границами, которые приблизительно соответствуют функциональному городскому региону. Для устранения несоответствий между городами, анализируемые Urban Audit города подразделены на районы, население которых составляет от 5 тыс. до 40 тыс. жителей.

В существующей структуре программы список Urban Audit содержит 333 показателя, приводящих примерно к 270 индикаторам по 9 направлениям:

1. Демография – 51 показатель
2. Социальные аспекты – 47 показателей
3. Экономическая активность – 72 показателя
4. Социальная активность – 18 показателей
5. Обучение и образование - 19 показателей
6. Окружающая среда – 53 показателя
7. Перемещение и транспорт – 37 показателей
8. Информационное общество – 15 показателей
9. Туризм и культура– 21 показатель

Политический контекст, в рамках которого были разработаны индикаторы Urban Audit, является необычным. Urban Audit был задуман как инструмент сбора и анализа эмпирических знаний относительно европейских городов, служащий дополнением к информации относительно городов, полученной из инициативных программ Европейского Сообщества (Urban I и Urban II).

Одним из особенно важных стратегических документов для европейских городов является Лейпцигский Устав об устойчивом развитии европейских городов (принятый в 2007 г.). Этот документ рекомендует все большее и большее использование интегрированных подходов к городскому развитию, ведущих к созданию и обслуживанию высококачественных общественных пространств, к

модернизации сетей инфраструктуры и к улучшению энергетической эффективности, а так же к введению инноваций и развитию сферы образования.

Особое внимание было обращено в Уставе на недостаток внимания к провинции по сравнению с городом при улучшении физической среды, укреплении местной экономики и проведении в жизнь новых образовательных стратегий для детей и молодежи и обеспечении эффективным и дешевым городским транспортом.

Городские индикаторы являются полезными как для мониторинга эволюции городов, так и для мониторинга работы государственных стратегий, примененных в городах. Города сами по себе являются очень динамичной категорией, а так же конкурируют друг с другом. Поэтому очень важно, чтобы городские индикаторы принимали во внимание все появляющиеся новые возможности и проблемы, с которыми сталкиваются города, а также отношение жителей, пользователей сектора государственных услуг, предприятий, инвесторов и т. д. к городским стратегиям.

Системный подход, примененный в рамках Urban Audit, позволил инициировать исследование более 30 крупных городов ЕС с целью изучения их функциональной специализации. Выделены три направления функциональной специализации городов:

- **«Деловой» город**, в котором находятся материнские фирмы и компании;
- **«Инновационный» город**, с высокой долей экономики знаний;
- **«Культурный» город**, представляющий интерес для туристов и для отдыха.

Разработаны две категории индикаторов: результирующие индикаторы развития городов и индикаторы, представляющие будущий потенциал крупных городов в контексте глобализации. Данные индикаторы используются, чтобы построить три типа интегральных индексов:

- **Индексы результатов деятельности** или успеха крупного города в его функциональной специализации (индексы объединены с небольшим количеством индикаторов текущего уровня квалификации каждой функции).
- **Абсолютные индексы потенциальной специализации.** Это результирующие индикаторы, указывающие на существующую инерцию основных инфраструктур, облегчающих специализацию.
- **Индексы относительной потенциальной специализации**, являющиеся результатом сравнения абсолютных потенциальных индексов для каждой функции со средними значениями, полученными для трех специализаций региона.

DFID – DTLR

Подходы, применяемые Министерством международного развития (DFID) и Министерством транспорта, местных властей и регионов (DTLR) Великобритании для оценки деятельности местных правительств, содержатся в документе «Показатели деятельности по достижению оптимальной эффективности» и в т.н. Белой Книге ¹ «Соглашение об оказании общественных услуг».

Метод оптимальной эффективности является ключевым элементом правительственной программы по модернизации местных органов власти и обязывает их искать постоянные возможности улучшения выполнения ими своих функций. Закон о местных органах власти 1999 г. устанавливает законодательную структуру метода, а Правительство опубликовало документы, разъясняющие его детали.²

В основе методики лежит предписанная законом структура управления деятельностью местных органов власти. В её рамках местные правительства обязаны в годовых отчётах предоставлять информацию об установленных на национальном уровне показателях деятельности и стандартах, которые были предписаны Правительством и утверждены в Приказе в соответствии с частью 4 Закона 1999 г.

Определяя показатели и цели отчетности, Правительство пыталось обеспечить их сбалансированность и полноту охвата всех видов услуг, чтобы предотвратить перевес в сферу с большим количеством показателей. Оно также стремилось обеспечить, чтобы показатели отражали ключевые политические приоритеты и, таким образом, соответствовали существующим и предстоящим соглашениям об оказании общественных услуг между Правительственными департаментами и Казначейством.

Набор показателей для оценки оптимальной эффективности (Best Value Performance Indicators – BPVI), включённых в этот документ, был рассчитан на то, чтобы представить широкую сбалансированную картину деятельности. Он сформирован в стремлении отразить ресурсы, задействованные для оказания услуг, эффективность, с которой эти ресурсы используются, качество услуг, а также впечатление пользователей от результата.

Существует два типа показателей:

- **Показатели Качества управления** предоставляют общую информацию о деятельности государственных органов. Эти показатели отражают работоспособность и деятельность органов власти и государственных учреждений, а также организаций со значительной долей расходования бюджетных средств.

¹ Сильное Лидерство местных властей – Качество Государственных Услуг, DTLR, Декабрь 2001

² Издано DETR Циркуляр № 10/1999

- **Показатели качества предоставления услуг** характеризуют национальные интересы в оказании местных услуг. Эти показатели используются для сравнения деятельности различных государственных органов между собой и одного органа за разные периоды времени. Органы власти устанавливают целевые уровни в отношении всех показателей, относящихся к оказываемым ими услугам.

Для получения на основе индикативных показателей сбалансированного представления о сфере государственных услуг, правительство выделило пять критериев:

- **Стратегические цели:** почему существует данный вид услуги и на что он нацелен
- **Издержки/эффективность:** издержки данного вида услуги и эффективность использования этих ресурсов
- **Результат предоставления услуги:** насколько хорошо была выполнена услуга с точки зрения достижения стратегической цели
- **Качество:** качество предоставленной услуги, жалобы пользователей услуги
- **Условие доступа:** простота доступа к услуге

Структура целей и задач, используемых DTLR, сформирована в соответствии с логикой «управленческого» подхода – в состав задач включаются только те, за которые отвечают или могут непосредственно влиять местные органы власти, а сами показатели носят предельно конкретный характер, например:

- **Образование** – сократить число школьных прогулов на 10%;
- **Социальные услуги** – увеличить на 40% процент усыновления детей, находящихся под опекой;
- **Жилищная сфера и смежные услуги** – сократить на треть число жильцов домов социальной сферы, не соответствующих стандартам проживания;
- **Окружающая среда** – обеспечить отправку на переработку не менее 17% отходов домохозяйств;
- **Безопасность общества** – сократить число погибших в дорожных происшествиях на 40%;
- **Качество управления** – обеспечить 100% работоспособность местных властей в электронном предоставлении услуг.