



ЦЕНТР РЕГИОНАЛЬНЫХ РЕФОРМ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ
В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

(октябрь 2007 Г.)

ТЕМА ДОКЛАДА:

МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОЦЕНКИ
РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И
ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ

(ПИГУНОВА Мария Владимировна,
заместитель руководителя центра)

ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ВЗАИМОСВЯЗИ

РЕФОРМ

Реформа

Бюджетная

Административная

Электронная

госслужбы

реформа

реформа

Россия

УПРАВЛЕНИЕ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ

Служебные
контракты и
должностные
регламенты

Технологии БОР
(ДРОНДы и др.)

Административны
е
регламенты и
оптимизация
управленческих
процедур

Мониторинг
показателей.
Порталы ИОВ,
обеспечивающие
обратную связь.

Реформы должны отражать динамичный баланс интересов.

Необходима единая система управления реформами, координирующая изменения и контролирующая их результаты в единой системе понятий, измерений и классификаторов, обеспечивающая накопление новых знаний и опыта, постоянное развитие человеческого потенциала.

Что означает переход на управление по результатам?

- Ограниченное количество стратегических приоритетов – общественно значимых целей, которые необходимо достичь;
- Отчетливые приоритеты в процессе разработки бюджета - предоставление ресурсов (в особенности дополнительных) наиболее важным приоритетам, конкурентное распределение ресурсов между ведомствами;
- Планирование и отчетность по результатам на уровне исполнительных органов власти и подведомственных учреждений – связывает цели ИОВ, подведомственных учреждений с целями и приоритетами на территориальном уровне, представляет возможность оценить эффективность работы ИОВ и подведомственных учреждений;
- Планирование и отчетность по результатам на индивидуальном уровне – связывает индивидуальные цели служащих с целями ИОВ и подведомственных учреждений, представляет возможность оценить результативность работы служащих, планировать заработную плату и карьерный рост.

Нормативное регулирование процесса реформирования (бюджетирование и управление, ориентированные на

Федеральный уровень

Бюджетная реформа (БФР)

Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004-2006 годах

Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования и Методические рекомендации по их подготовке (постановление Правительства РФ от 22.05.04 № 249 и Письмо Минфина РФ от 27.06.05 № 02-АЛ/2008)

Распоряжение правительства РФ от 03.04.06 № 467-р «О повышении эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ в 2006-2008 годах»

Положение о предоставлении субсидий из Фонда Реформирования региональных и муниципальных финансов (постановление правительства РФ от 05.01.05 № 2)

Региональный уровень

Постановление администрации области от 07.07.05 № 581 «О реализации на территории Воронежской области «Концепции реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004-2006 годах» и утверждении Положения о ДРОНД»

Программа реформирования региональных финансов Воронежской области на 2007-2008 годы

Административная реформа

Указ Президента РФ от 23.07.2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах»

Концепция административной реформы в РФ в 2006-2008 гг.

(распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 г. № 1789-р)

Указ Президента РФ от 28.06.07 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов

Постановления администрации области от 10.03.06 № 173 «Об организации работ по реализации административной реформы в ИОГВ Воронежской области» и от 06.07.06 № 537 «О программе проведения и проектах по реализации административной реформы в Воронежской области в 2006-2008 годах»

Распоряжение от 06.07.06 № 1807-р «О стратегических целях, основных стратегических индикаторах развития Воронежской области и целевых показателей деятельности ИОГВ»

Постановление администрации области от 09.03.07 № 169 «Об утверждении положений» (о порядке выплаты денежного поощрения по итогам работы)

Распоряжение администрации области от 02.08.07 г. № 595-р «О мерах по реализации указа Президента РФ от 28.06.07 № 825»

Распоряжение администрации области от 05.09.07 г. № 669-р «О показателях для оценки эффективности деятельности ОИВ ВО и структурных подразделений администрации ВО на 2007-2009 гг.»

Проект «управление по результатам» Программа проведения административной реформы

Цели реализации проекта

Повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти по достижению стратегических целей социально-экономического развития Воронежской области

Задачи проекта

Внедрение механизмов управления по результатам в органах исполнительной власти Воронежской области

Интеграция управления по результатам и БОР

Мероприятия

Внедрение системы БОР (начато с 2005 г.)
Разработка Стратегии развития Воронежской области на долгосрочный период
Разработка стратегических целей развития области, целевых стратегических показателей для отраслей и сфер деятельности, для всех ИОГВ, их декомпозиция до уровня структурных подразделений ИОГВ и подведомственных им учреждений
Подготовка и внедрение пилотного проекта интеграции систем БОР и УОР
Взаимодействие с ОМСУ в части внедрения системы управления по результатам в соответствии со стратегическими целями развития области
Оказание методической помощи ОМСУ в части внедрения управления по результатам

МЕТОДИКА

разработки структуры целевых показателей деятельности исполнительных органов государственной власти (утв. Приказом Центра региональных реформ № 7 «о» от 21.08.06 г.

Методические указания предназначены регламентировать процедуры установления показателей, оценивающих результаты и эффективность исполнения функций и задач исполнительных органов государственной власти (ИОГВ), закрепленных в Положениях о соответствующем ИОГВ.

В методических рекомендациях используется следующий понятийный аппарат:

- **Цель** – конкретизация миссии (предназначения) ИОГВ в форме, доступной при управлении процессами их реализации.
- **Дерево целей** – модель иерархии главных целей, подцелей, задач – древовидный граф - опыт формализованного отображения процесса распределения целей по уровням управления.
- **Индикаторы** - величины, характеризующие степень достижения главных целей, подцелей.
- **Показатели** – величины, характеризующие решение определенной задачи, результат выполнения конкретной функции.

Процесс разработки целевых показателей осуществляется в пять этапов.

МЕТОДИКА

разработки структуры целевых показателей деятельности исполнительных органов государственной власти (утв. Приказом Центра региональных реформ № 7 «о» от 21.08.06 г.

Этап 1. Определение подцелей, задач.

Под главные цели проводится ранжирование подцелей и задач. При этом последовательность следующая:

- - формулировка главной цели (целей);
- - генерация подцелей;
- - уточнение формулировок подцелей (проверка независимости подцелей);
- - оценка существенности подцелей;
- - проверка целей на реальность осуществления;
- - проверка элементарности подцелей;
- - построение дерева целей.

Построение дерева целей осуществляется с помощью метода декомпозиции, позволяющего построить соподчиненную совокупность необходимых условий достижения главной цели.

В результате должна получиться иерархическая структура цели, когда цели нижнего уровня иерархии подчинены целям верхнего уровня, а цели верхнего уровня не могут быть достигнуты, пока не достигнуты цели нижнего ближайшего уровня. Полученная схема целей является основой для синтеза задач.

МЕТОДИКА

разработки структуры целевых показателей деятельности исполнительных органов государственной власти (утв. Приказом Центра региональных реформ № 7 «о» от 21.08.06 г.

Этап 2. Формирование задач (функций).

Весь комплекс задач (функций) в зависимости от метода решения может быть распределен:

- **1) Задачи (функции) по выработке способов нормативного регулирования какой-либо деятельности или формированию инфраструктуры (разработка законов, положений, инструкций, правил и др.).**
- **2) Задачи (функции) по организации деятельности подведомственных учреждений, связанные с распределением ресурсов, нормированием, координацией деятельности ИОГВ, структурных подразделений администрации области (связаны с системой БОР);**
- **3) Задачи (функции), связанные с подготовкой информации по принятию управленческих решений руководством областью;**
- **4) Задачи (функции) по надзору и контролю за выполнением конкретной деятельности, услуг;**
- **5) Задачи (функции) по оказанию государственных услуг населению, юридическим лицам (связаны с системой БОР).**

МЕТОДИКА

разработки структуры целевых показателей деятельности исполнительных органов государственной власти (утв. Приказом Центра региональных реформ № 7 «о» от 21.08.06 г.

Этап 3. Установление целевых показателей для выполнения задач.

В зависимости от вида задач могут быть установлены конкретные показатели деятельности:

- **- число нормативных актов, регулирующих сферы деятельности – зависимость результативности в этой сфере от конкретного принятого нормативного акта;**
- **- содержательная часть действий по организации, координации деятельности (организация совместной деятельности, проведение совещаний, проведение консультаций и др.), их число, результативность – на что направлена деятельность. Например, разработка и реализация целевой программы – сроки разработки, объемы финансирования, результаты реализации и т.п.;**
- **- объем подготовленной информации – с указанием источника сведений, а также собственных действий по обработке информации (агрегирование, расчет показателей динамики, сопоставление с другими регионами и т.п.);**
- **- число контролируемых позиций, результативность контроля;**
- **- повышение качества оказания государственных услуг, снижение сроков документооборота и др.;**
- **- число, сроки, тарифы (если услуги платные) оказываемых государственных услуг.**

МЕТОДИКА

разработки структуры целевых показателей деятельности исполнительных органов государственной власти (утв. Приказом Центра региональных реформ № 7 «о» от 21.08.06 г.

Этап 4. Агрегирование оценочных показателей.

- **На этом этапе необходимо увязать уровни частных показателей работы отделов, секторов исполнительных органов государственной власти с целевыми индикаторами – опорными точками достижения стратегических целей по каждому из целевых индикаторов конкретного ИОГВ за отчетный период.**

Этап 5. Определение процедуры мониторинга результативных показателей.

- **Результаты мониторинга необходимо фиксировать на бумажном и на магнитном носителях, что является главным условием последующего внедрения форм автоматизированной регулярной отчетности структурных подразделений ИОГВ по фактическим значениям показателей результативности, а также создания системы внутреннего аудита результативности для материального стимулирования структурных подразделений в целом и сотрудников в отдельности по результатам деятельности.**

Пример декомпозиции главной цели



Интеграция БОР и управления по результатам

Бюджетная реформа

Концепция (модель) БОР

Ее суть - распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств или бюджетными программами в прямой зависимости или с учетом достижений конкретных результатов в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики

Инструменты и механизмы:

ДРОНДы, реестры расходных обязательств, перспективное целевое планирование региональные и ведомственные целевые программы

Административная реформа

Разработка и внедрение комплексных систем «по достижению стратегических целей наиболее эффективным способом»:
ведомственного планирования и проектного управления по целям и результатам деятельности; показателей эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти в соответствии со стратегическими целями государства; целеполагания; управленческого учета; внутреннего аудита; оценки рисков

проблемы интеграции систем стратегического планирования, бюджетирования и управления, ориентированных на результат

БОР: закрепление требования количественной оценки качественных результатов, (учет эффективности бюджетных расходов), механизм обеспечения выполнения которых является ДРОНД .

УОР: разработка ключевых измеримых показателей эффективности и результативности деятельности ОИВ, позволяющих оценить степень достижения поставленных целей и вклад в их достижение конкретных исполнителей (механизм не определен, на усмотрение субъекта РФ).

Интеграция стратегического планирования и управления по результатам на региональном уровне

Стратегия развития региона:
определение целей и
путей их достижения

Среднесрочная программа развития региона
Региональные целевые программы
Ведомственные целевые программы
Показатели их результативности

ДРОНДы
Перечень целевых показателей,
характеризующих результативность работы
ИОГВ
и подведомственных учреждений,
оказывающих бюджетные услуги

Закон субъекта РФ о бюджете
Программно-целевая структура

Декомпозиция
целей и
показателей



ЭЛЕМЕНТЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

ПРОГРАММНЫЕ ДОКУМЕНТЫ:

Послание губернатора на очередной финансовый год,

- Стратегия социально-экономического развития на долгосрочный период,
- Схема территориального планирования на долгосрочный период,
- Прогноз и Программа социально-экономического развития на среднесрочную перспективу,
- Планы действий администрации (правительства) области на очередной год (на краткосрочный период),
- Целевые программы области,
- Планы, доктрины, концепции и программы развития отраслей и сфер деятельности,

■ ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ОБЛАСТИ (наличие Программы – одно из условий предоставления средств из Фонда муниципального развития).

Основные направления бюджетной и налоговой политики Воронежской области в 2007 году (выступление губернатора на заседании областной Думы 26.11.2006 г.)

- ...придать ресурсам, передаваемым в местные бюджеты, стимулирующий характер. ..
- Утвердить в практике не только областного, но и бюджетов муниципалитетов принципы бюджетирования, ориентированного на результат. Для этого перед органами местного самоуправления поставлены задачи разработать **собственную систему целей, задач и показателей результативности деятельности.**

Постановка проблемы

- Управление по результатам в регионе введено, необходимо выйти на более детальную декомпозицию системы, охватывающую уровень местного самоуправления. При этом необходимо учитывать специфику местного самоуправления, определенную ФЗ-131 "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ", и, прежде всего, их независимость в принятии собственных управленческих решений, а также отсутствие законодательных норм об интеграции государственной и муниципальной статистики.
- Программы развития муниципальных образований должны органично встраиваться в региональную систему стратегического планирования на основе общности принципов целеполагания и единства методологических подходов к системе показателей эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти.

Направления применения показателей эффективности и результативности деятельности на муниципальном уровне

Стратегическое и бюджетное планирование

- Стратегии, концепции развития муниципального образования на долгосрочный период
- Среднесрочная программа развития муниципального образования
- Муниципальные целевые программы

Регламентация служебной деятельности

- Положения о стимулировании муниципальных гражданских служащих и должностные регламенты

Автоматизированный мониторинг показателей эффективности и результативности деятельности

Анализ лучшей региональной практики (на примере Республики Татарстан)

- **Направление «Развитие системы индикативного управления для органов местного самоуправления»** предусматривает разработку нормативно-методических материалов, не противоречащих федеральному законодательству и обеспечивающих эффективный информационный обмен государственной и муниципальной властей.

При этом будут задействованы такие инструменты, как:



государственный и муниципальный заказ на информационный статистический ресурс;



система индикаторов оценки эффективности выполнения органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий и критерии этой оценки.

Конечные результаты:

- наличие системы мониторинга социально-экономического развития Республики Татарстан, включая органы местного самоуправления;
- наличие методики определения индикаторов оценки эффективности выполнения органами местного самоуправления переданных государственных полномочий;
- наличие регламента взаимодействия органов исполнительной государственной власти и органов местного самоуправления.

Анализ лучшей региональной практики (на примере Республики Чувашия)

- Постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 3 февраля 2005 года N 21 "Об утверждении Стратегического плана действий органов исполнительной власти Чувашской Республики на 2005 - 2006 годы и Методики оценки результативности и эффективности деятельности органов исполнительной власти Чувашской Республики» содержит **предложение** «утвердить подобные документы органам местного самоуправления».
- **Основная цель оценки результативности и эффективности деятельности муниципальных образований - обеспечить взаимосвязь расходов районных бюджетов с результатами деятельности структурных подразделений администраций ОМСУ и качеством оказываемых ими бюджетных услуг.**

Методика оценки результативности и эффективности деятельности структурных подразделений администрации Яльчикского района Чувашской Республики (принята 26.09.2005).

- Критерии (показатели) оценки результативности и эффективности деятельности для каждого структурного подразделения администрации Яльчикского района Чувашской Республики устанавливаются стратегическими планами действий, утверждаемыми постановлением главы администрации района. Критерии охватывают все направления деятельности структурных подразделений администрации Яльчикского района Чувашской Республики, включая деятельность подведомственной сети получателей бюджетных средств.
- Оценка результативности и эффективности деятельности структурных подразделений администрации Яльчикского района в целом, включая деятельность подведомственных получателей бюджетных средств, осуществляется структурными подразделениями администрации Яльчикского района по формализованной Методике ежеквартально.
- В ходе оценки структурных подразделений администрации Яльчикского района оценивается выполнение всех критериев, при этом вес каждого устанавливается в размере 1 балла.
- В случаях, если:
 - установленный критерий выполнен, то он оценивается в 1 балл;
 - установленный критерий не выполнен, то он оценивается в 0 баллов;
 - установленный критерий выполнен частично - показатель определяется путем умножения фактического выполнения критерия на его вес. К примеру, критерий, состоящий из 7 позиций, выполнен только по 3 позициям, поэтому его оценка составит - $1 \times 3/7 = 0,42$, где
- 1 - вес критерия;
- $3/7$ - фактическое выполнение критерия.

Отдел капитального строительства, газификации, дорожного и жилищно-коммунального хозяйства

Функциональная задача ОИВ – создание благоприятных условий для жизни населения, обеспечение дальнейшего развития общественной инфраструктуры в Яльчикском районе.

Стратегические цели и показатели	Перечень бюджетных услуг (мероприятий), оказываемых для достижения стратегических целей (тактических задач), и показатели непосредственного результата	Способы и ресурсы достижения целей и задач (бюджетные программы)
<p><u>Стратегическая цель 1</u> Повышение обеспеченности населения жильем <u>Показатель:</u> Обеспеченность жильем на 1 человека (2006 г. – 23,0 кв.м).</p>	<p>Ввод в эксплуатацию жилых домов (2006 г. – 18,6 тыс.кв.м); Количество молодых семей, получающих безвозмездные субсидии для улучшения жилищных условий (2006 г. – 60 семей).</p>	<p>Реализация Республиканской комплексной программы государственной поддержки строительства жилья в Чувашской Республике на 2005-2010 годы</p>
<p><u>Стратегическая цель 2</u> Улучшение качества жилищно-коммунальных услуг <u>Показатель:</u> Ежегодное увеличение количества общедомовых приборов учета энергоресурсов в жилищном фонде (в % к уровню 2003 г.): 2006 г. – 15%.</p>	<p>Увеличение доли жилищного фонда, обслуживаемого на договорной основе</p>	<p>Реализация РЦП «Реформирование и модернизация ЖКХ Чувашской республики на 2003-2010 годы»</p>

Уважаемые коллеги!
Доклад окончен.

Благодарю за внимание.