

МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ ИНТЕГРАЛЬНОЙ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

© 2013 О.И. Беляева*

Ключевые слова: оценка эффективности, методика, реализация стратегии, интегральные критерии, критериальные показатели, муниципальное образование.

Разработан методический подход к оценке эффективности реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования. Установлены основные положения, принципы оценки, система критериальных показателей, определены требования к ним. Разработан поэтапный алгоритм оценки, описаны механизмы интерпретации и практического применения результатов оценки эффективности.

Введение

В настоящее время проблемы эффективного управления территориальными социально-экономическими системами приобретают все большую актуальность. Одним из важных условий ускорения социально-экономического развития регионов и муниципальных образований (далее по тексту - МО) является повышение эффективности стратегического управления. Оценка эффективности позволяет не только определить реализуемость намеченных целей и приоритетов муниципального развития, но и выявить направления повышения эффективности стратегического управления. Процессы формирования единой системы документов стратегического планирования на общероссийском уровне предполагают необходимость разработки научно обоснованной методики оценки эффективности и мониторинга реализации стратегий.

Важность исследуемой темы определяется сложностью МО как объекта управления, а также ценностью полученных результатов оценки для органов власти и населения. Эффективность не может быть оценена без анализа показателей конечного общественно значимого результата, который проявляется в воздействии на социально-экономическое развитие МО. Особенностью оценки стратегии является то, что практически невозможно оценить, какая доля полученных результатов связана непосредственно с работой муниципальных органов по реализации стратегии. Немаловажным фак-

тором в процессе оценки выступает вовлечение в проектирование и поддержку системы ключевых внутренних и внешних заинтересованных лиц, населения и групп, наделенных полномочиями принимать решения или меры.

В международной практике используются различные интегральные показатели и критерии для оценки эффективности государственного и муниципального управления. Необходимость применения интегральных показателей диктуется наличием большого числа данных, в том числе статистических показателей социально-экономического положения МО, принимаемых во внимание при формировании и оценке решений по развитию МО.

Существующие в отечественной практике подходы к методологии формирования оценочных инструментов отличаются большим разнообразием¹. Единой методологии и инструментария оценки эффективности стратегий в нашей стране не существует, а потому актуальным вопросом исследования является необходимость разработки базовой методики, которую можно использовать для создания нормативно-методических документов на разных уровнях управления, а также в целях более эффективного распределения бюджетных ресурсов и межтерриториальных сравнений. Таким образом, предлагается разработать подход, включающий систему целеполагания, обоснованного выбора интегральных критериев, всесторонне отражающих эффективность реализации стратегической инициативы.

* Беляева Ольга Игоревна, соискатель, Балтийская государственная академия рыбопромыслового флота, г. Калининград. E-mail: belyaeva_klgd@mail.ru.

Информационное обеспечение оценки эффективности

Прежде чем установить последовательность этапов методологической работы по оценке эффективности, необходимо четко поставить цели и задачи, сформулировать требования к критериям и информационное обеспечение оценки. Интегральные критерии помогают сфокусировать цели оценки путем определения стандартов, конкретизировать которые могут критериальные показатели, подробно отражающие состояние и динамику эффективности реализации процессов. Определение критериев осложняется тем, что во многих случаях нет общепризнанных значений желаемого результата. В отличие от экономических задач деятельности коммерческих организаций целью деятельности МО является реализация социально-экономических инициатив, эффект от выполнения которых зачастую не поддается только количественной оценке.

Общее требование к результирующим показателям в соответствии с международными рекомендациями - это необходимость соответствия концепции SMART (SMART), т.е. показатели должны быть конкретными, измеримыми, достижимыми, значимыми, определенными во времени².

На основе существующих в настоящее время принципов формирования критериев и показателей эффективности различных социально-экономических процессов, определяются базовые принципы разработки критериальных показателей (табл. 1).

Мониторинг развития МО невозможен без опоры на достоверную и детализирован-

ную статистику. Особое внимание следует уделить установлению исходных данных, выявлению тенденций и пробелов в информации, а также выделению недостатков в национальных статистических и мониторинговых системах. К сожалению, статистика по региональной и местной тематике собирается по весьма узкому кругу показателей, многие важные темы остаются без информационного покрытия.

Информационной основой оценки эффективности, а также мониторинга реализации стратегии социально-экономического развития МО принято считать следующие источники данных:

- ◆ федеральные государственные статистические наблюдения;
- ◆ информация, предоставляемая территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ;
- ◆ собственная информация МО, которой располагают соответствующие учреждения и подразделения исполнительных органов местного самоуправления, в том числе отчетные данные;
- ◆ паспорт МО;
- ◆ нормативно-правовые акты об утверждении стратегии, а также иные документы, регламентирующие вопросы реализации стратегии развития;
- ◆ отчетность об исполнении стратегии в целом или отдельных программ, как механизмов ее реализации;
- ◆ прогнозы ожидаемых конечных результатов реализации стратегии;

Таблица 1

Принципы разработки критериальных показателей для оценки эффективности реализации стратегии

Принцип	Описание
Сфокусированность	Количество показателей должно быть ограниченным и в то же время достаточным для оценки происходящих изменений и обеспечения перекрестной проверки
Достоверность	Способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возможность проверки точности полученных данных
Триангуляция	Использование различных видов источников информации для повышения надежности эмпирических данных. Оптимальное число источников - не менее трех
Экономичность	Получение отчетных данных должно производиться с минимально возможными затратами. Важно соблюдать разумное соотношение между затратами на сбор данных и полезностью этих данных
Сопоставимость	Выбор показателей следует осуществлять исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения их сопоставимости за отдельные периоды времени
Ясность	Подразумевает конкретные формулировки критериев в целях исключения их двусмысленности и возможности получения различных интерпретаций

- ◆ сведения по аналогичным реализуемым стратегиям в других МО;
- ◆ материалы СМИ, социологических исследований (анкетирования, опросов и т.д.);
- ◆ результаты ранее проведенных контрольных мероприятий: например, поездки на места, консультации и совместные обзоры с заинтересованными сторонами.

В случае недостаточности сведений, содержащихся в вышеуказанных ресурсах, для определения критериев оценки эффективности информационные источники разрабатываются дополнительно.

Выбор интегральных критериев оценки эффективности

Выбор критериев оценки эффективности является важнейшим элементом методологии оценки эффективности. Ввиду большого различия между МО нашей страны невозможно подобрать универсальную систему критериев, которая была бы едина для всех, что обуславливает проблему трудной сопоставимости результатов оценки. Анализ международной практики, теоретических подходов и региональных методик оценки уровня и результативности социально-экономического развития МО, проведенный автором, свидетельствует о многообразии применяемых критериев эффективности³. В данной связи предлагается подход, при котором определяются три базовых **интегральных критерия эффективности** - результативность, устойчивость и качество, наиболее полно отражающих категорию "эффективность".

Интегральный критерий "результативность" (англ. result) характеризуется степенью соответствия фактических результатов запланированным, выражает вклад результатов стратегии в достижение конкретных целей и выгод, получаемых заинтересованными лицами⁴. При определении критериальных показателей результативности в качестве базового инструментария использованы методические рекомендации Счетной палаты РФ по оценке эффективности бюджетных расходов⁵. Оценка результативности, как часть оценки эффективности стратегии, подразумевает анализ причин и следствий, т.е. анализ связи наблюдаемых изменений с деятельностью в рамках стратегии и ее результатами. Критериальные показатели результативности обозначим символами R1, R2 и т.д.

Интегральный критерий "устойчивость" (англ. sustainability) - это состояние автономной хозяйственной системы, характеризующее ее способность к целенаправленной, стабильно развивающейся деятельности в обозримом временном периоде⁶. Планирование, мониторинг и оценка должны ориентироваться на устойчивое развитие, как важный фактор в муниципальном планировании, отмеченный международным сообществом. Устойчивость определяет степень продолжительности действия результатов инициативы, после того как внешняя поддержка процессов развития подходит к концу⁷. Критериальные показатели устойчивости обозначим символами S1, S2 и т.д.

Интегральный критерий "качество" (англ. quality) - совокупность свойств и характеристик реализации стратегии, определяющих способность удовлетворять конкретные потребности населения, соответствовать предъявляемым требованиям. Критериальные показатели качества обозначим символами Q1, Q2 и т.д.

Конкретизировать интегральные критерии необходимо с помощью специально разработанных критериальных показателей, отбор которых осуществляется исходя из следующей особенности: используемые измерители должны фиксировать фактический уровень эффективности и одновременно подчиняться задаче анализа и управления экономическими процессами на основе выявления различных причинно-следственных связей. Итоговым измерителем эффективности реализации стратегии станет значение интегральной оценки.

С учетом вышеизложенного разработана оценочная таблица, включающая шкалу оценки критериальных показателей эффективности реализации стратегии. В результате группировки получены 15 критериальных показателей, объединенных по трем интегральным критериям эффективности (табл. 2).

Таким образом, разные эксперты, используя единую систему критериальных показателей и методы оценки, смогут прийти к близким или одинаковым выводам по интегральной оценке, выраженной в баллах. Вместе с тем не следует отрицать возможность экспертной корректировки критериальных показателей в ходе непосредственной реализации стратегии.

Таблица 2

Оценочная таблица критериальных показателей эффективности реализации стратегии социально-экономического развития МО

Критериальный показатель		Баллы					
		0-10	10-30	30-50	50-75	75-100	
Результативность	R1	Степень достижения запланированного уровня показателей результатов	0-10%	10-30%	30-50%	50-75%	75-100%
	R2	Степень достижения фактических результатов по сравнению с данными за предшествующий период	0-10%	10-30%	30-50%	50-75%	75-100%
	R3	Соответствие целевых результирующих показателей поставленным целям	Нет взаимосвязи целей и целевых показателей или связь очень низкая	10-30% целевых показателей соответствуют целям	30-50% целевых показателей соответствуют целям	50-75% целевых показателей соответствуют целям	Большинство показателей соответствуют целям
	R4	Сравнение фактических результатов с наилучшими результатами реализации стратегии в аналогичных МО	0-10% результатов соответствует эталону	10-30% результатов соответствуют эталону	30-50% результатов соответствуют эталону	50-75% результатов соответствуют эталону	Благоприятное сравнение по всем результатам
	R5	Степень соответствия результатов реализации стратегии ожиданиям и интересам субъектов МО	0-10% результатов соответствуют ожиданиям и интересам	10-30% результатов соответствуют ожиданиям и интересам	30-50% результатов соответствуют ожиданиям и интересам	50-75% результатов соответствуют ожиданиям и интересам	75-100% результатов соответствуют ожиданиям и интересам
Устойчивость	S1	Наличие финансовых, ресурсных и экономических механизмов обеспечения процесса постоянного получения результатов	Обеспеченность финансовыми и другими механизмами поддержки на 0-10%	Обеспеченность финансовыми и другими механизмами поддержки на 10-30%	Обеспеченность финансовыми и другими механизмами поддержки на 30-50%	Обеспеченность финансовыми и другими механизмами поддержки на 50-75%	Обеспеченность финансовыми и другими механизмами поддержки на 75-100%
	S2	Наличие политической и нормативной базы, которая обеспечивает устойчивость положительных результатов	Нормативная база не представлена, низкий уровень политической поддержки	Нормативная база представлена, низкий уровень политической поддержки	Нормативная база представлена, средний уровень политической поддержки	Нормативная база представлена на высоком уровне, средний уровень политической поддержки	Нормативная база представлена на высоком уровне, высокий уровень политической поддержки
	S3	Наличие необходимых потенциалов (систем, структур, персонала, опыта и т.д.) для реализации стратегии	Институциональный потенциал можно оценить от 0-10% от необходимого уровня	Институциональный потенциал можно оценить от 10-30% от необходимого уровня	Институциональный потенциал можно оценить от 30-50% от необходимого уровня	Институциональный потенциал можно оценить от 50-75% от необходимого уровня	Институциональный потенциал можно оценить от 75-100% от необходимого уровня
	S4	Степень соответствия стратегии МО системе приоритетов социально-экономического развития региона	Соответствует до 10% приоритетов развития региона	Соответствует до 30% приоритетов развития региона	Соответствует на 30-50% приоритетам развития региона	Соответствует на 50-75% приоритетам развития региона	Соответствует всем основным приоритетам развития региона

Критериальный показатель		Баллы					
		0-10	10-30	30-50	50-75	75-100	
Устойчивость	S5	Доля введенных в действие муниципальных целевых программ в рамках реализации стратегии от общего числа запланированных	0-10%	10-30%	30-50%	50-75%	75-100%
	Q1	Соответствие содержания стратегии предъявляемым к ней унифицированным требованиям	0-10% содержания стратегии соответствует предъявляемым требованиям	10-30% содержания стратегии соответствует предъявляемым требованиям	30-50% содержания стратегии соответствует предъявляемым требованиям	50-75% содержания стратегии соответствует предъявляемым требованиям	75-100% содержания стратегии соответствует предъявляемым требованиям
Качество	Q2	Уровень качества и регулярности предоставления отчетности по реализации стратегии	Отчетность не соответствует установленным требованиям, не регулярна	Отчетность не содержит полного объема сведений, периодичность ниже норматива	Отчетность среднего качества, но регулярно формируется	Регулярная отчетность высокого качества, с небольшими отклонениями	Отчетность о реализации стратегии полностью соответствует требованиям
	Q3	Степень согласованности стратегии между разными ветвями власти в МО, между интересами различных сторон	Низкая степень согласованности стратегии	Степень согласованности ниже среднего уровня стратегии	Средняя степень согласованности стратегии	Выше среднего степень согласованности стратегии	Высокая степень согласованности стратегии
	Q4	Внедрение методов оценки эффективности стратегии на разных стадиях ее реализации	Оценка эффективности не предусмотрена	Оценка предусмотрена только после реализации стратегии	Оценка предусмотрена как во время, так и после реализации стратегии	Оценка предусмотрена до, в период и после реализации стратегии	Оценка предусмотрена на всех стадиях реализации стратегии, включая подготовительную
	Q5	Наличие процессов мониторинга реализации стратегии	Мониторинг не предусмотрен или представлен не в полном объеме	Мониторинг предусмотрен, но нерегулярный, небольшой объем данных	Мониторинг предусмотрен, регулярный, но не интегрирован в план оценки стратегии	Мониторинг предусмотрен, проводится регулярно, интегрирован в план реализации стратегии	Система мониторинга реализации стратегии подробно и качественно разработана, интегрирована в план оценки стратегии

Методика расчета оценки эффективности реализации стратегии

На основе практического опыта и сравнительного анализа разработанных методик оценки результативности социально-экономических процессов на местном уровне сделан вывод о необходимости многомерной оценки эффективности реализации стратегии, основанной на расчетах методом аддитивной свертки.

Общий алгоритм оценки эффективности реализации стратегии состоит из следующих этапов:

Этап 1. Приведение значений критериальных показателей к единой шкале оценки

в баллах от 0 до 100 (см. табл. 2). Каждый из критериальных показателей оценивается баллами по пяти градациям: 0-10; 10-30; 30-50; 50-75; 75-100. Баллы присваиваются в соответствии с уровнем достижения результатов по конкретному критериальному показателю. Совокупность критериальных показателей может иметь вариативный характер в зависимости от особенностей того или иного МО, а также мнения экспертов.

Таблица 3

**Коэффициенты значимости интегральных критериев
в зависимости от интересов субъектов**

Заинтересованный субъект	Коэффициент значимости интегрального критерия			Сумма
	Результативность	Устойчивость	Качество	
Население	0,5	0,3	0,2	1
Органы местного самоуправления	0,4	0,4	0,2	1
Бизнес	0,6	0,2	0,2	1
Региональные власти	0,4	0,3	0,3	1
СМИ	0,3	0,3	0,4	1

Этап 2. Расчет общей оценки эффективности на основе выставленных оценок критериальных показателей для каждого интегрального критерия методом среднего арифметического. Расчет производится по формуле:

$$R_{общ} = \left(\sum_{i=1}^n R_i \right) \div n,$$

где $R_{общ}$ - общая оценка по критерию "результативность", баллов; R_i - значение i -го критериального показателя по критерию "результативность", баллов; i - порядковый номер критериального показателя; n - количество критериальных показателей, характеризующих интегральный критерий.

Аналогично рассчитываются $U_{общ}$ и $Q_{общ}$ - общие оценки по критериям "устойчивость" и "качество" реализации стратегии, соответственно.

Этап 3. Определение коэффициентов значимости интегральных критериев (K_r, K_s, K_q) в зависимости от степени влияния критерия на достижение результатов стратегии. Критерий, имеющий наибольший вес, получает максимум 1 балл, наименьший вес - минимум 0 баллов. Сумма коэффициентов значимости равна единице.

Коэффициент может меняться в зависимости от ожиданий заинтересованных сторон, мнений экспертов, ситуации в МО. Исходя из существующей практики и тенденций экспертных мнений относительно ожиданий заинтересованных участников, предлагаются к использованию следующие значения коэффициентов значимости (см. табл. 3).

В рамках такого адаптивного подхода предполагается, что величины K_i могут быть скорректированы экспертами, а приведенные в табл. 3 коэффициенты весомости носят предварительный характер.

Этап 4. Расчет интегральной оценки эффективности реализации стратегии происходит по формуле

$$I_{эф} = (R_{общ} \cdot K_r) + (S_{общ} \cdot K_s) + (Q_{общ} \cdot K_q),$$

где $I_{эф}$ - интегральная оценка эффективности, баллов, (максимум 100); $R_{общ}, S_{общ}, Q_{общ}$ - общая оценка по интегральным критериям "результативность", "устойчивость" и "качество" соответственно, баллов; K_r, K_s, K_q - коэффициенты значимости критериев "результативность", "устойчивость" и "качество", соответственно (значение 0-1).

Этап 5. Интерпретация и формирование рекомендаций по результатам интегральной оценки эффективности. В данных целях может использоваться шкала сопоставления оценки эффективности и интерпретации результатов (табл. 4).

По данной шкале возможно сопоставление результатов между МО как интегральной оценки эффективности, так и оценок по отдельным критериям эффективности. Этап интерпретации результатов завершает проведение оценки и может быть осуществлен посредством выработки ответных мер руководства, корректировки стратегии, ранжирования МО в соответствии с полученными оценками. Для межмуниципальных сравнений необходимо использовать ранговый метод, при котором каждому МО по значению интегральной оценки эффективности присваивается ранг (место) среди других МО из расчета более высокого ранга для МО с наилучшими значениями. Разработка рекомендаций подразумевает взвешивание эффективных альтернатив, направлений политики, приоритетов финансирования и прочих вопросов. Каждая рекомендация должна четко установить свою целе-

**Шкала сопоставления оценки эффективности
и интерпретации результатов**

Значение сводного индекса, баллов	Качественная характеристика	Рекомендации
75-100	Эталонного уровня	Реализация стратегии развития проходит на очень высоком образцовом уровне, есть тенденции высоких показателей по большинству направлений деятельности
50-75	Высокоэффективная	Реализация стратегии развития проходит на высоком уровне. Многие целевые показатели выполняются и достигаются в полном объеме
30-50	Умеренно эффективная	Средний уровень эффективности реализации стратегии. Необходимо повысить эффективность
10-30	Малоэффективная	Низкий уровень эффективности. Наблюдаются незначительные тенденции к повышению эффективности
0-10	Неэффективная	Отсутствует или малозначительна деятельность по реализации стратегии, очень низкий уровень эффективности. Необходимо предпринять активные меры по повышению эффективности

вую группу, обусловить рекомендуемую меру и ее основную причину.

Данная методика расчета оценки эффективности, основанная на интегральных критериях, позволяет, с одной стороны, ранжировать МО по степени эффективности реализации стратегии и, с другой стороны, анализировать возможности улучшения реализации стратегии по каждому из направлений: результативности, устойчивости и качества.

Выводы и рекомендации

Предлагаемый подход позволяет рассматривать процесс управления стратегией МО с точки зрения эффективности ее реализации, дает возможность не только оптимизировать процесс стратегического управления сложной социально-экономической системой, но и наглядно отражает динамику происходящих процессов. Относительная простота и ясность применения методики способствуют принятию правильных управленческих решений в более короткие сроки, а также определению проблемных участков в системе муниципального стратегического управления.

Многие критериальные показатели измеримы лишь в принципе, зачастую конкретные измерители (а тем более их желаемые целевые значения) отсутствуют. Поэтому при практическом использовании данной методики важная роль должна отводиться объективности количественных и качественных результирующих показателей,

достоверности проведения опросов и социологических исследований, а также правильности учета экспертных мнений. В целом, применение методики позволит создать основу для формирования рейтинговой системы эффективности реализации стратегий на местах, даст возможность проводить межмуниципальные сравнения, выявлять существующие положительные и отрицательные тенденции в реализации стратегических инициатив.

Подводя итоги, следует обратить внимание на то, что данная тема - это исключительно сложная, многоаспектная проблематика, требующая исследовательских усилий по многим теоретическим и прикладным направлениям. Научные разработки могут быть использованы в качестве основы для создания нормативно-методических документов по оценке эффективности реализации документов стратегического планирования на муниципальном и других уровнях управления.

¹ *Беляева О.И.* Характеристика и сравнительный анализ методических подходов к оценке эффективности стратегического и текущего управления развитием муниципальных образований // Научно-технические разработки в решении проблем рыбопромыслового флота и подготовки кадров: материалы XIII межвуз. науч.- техн. конф. аспирантов, докторантов, соискателей и магистрантов / сост.: М.Ю. Никишин; под ред. Н.А. Костриковой. Калининград, 2013. С. 145-153.

² Лебедева Н.Е. Правила постановки целей // Кадровое дело. 2005. □ 1. С. 16-18.

³ Беляева О.И. Разработка принципов и критериев построения системы индикативных показателей для оценки эффективности реализации стратегий муниципальных образований Калининградской области // Инновационные подходы устойчивого развития региона в условиях трансграничного сотрудничества: сб. науч. тр. / под ред. В.С. Бильчака. Калининград, 2009. С. 52-57.

⁴ Архангельский В.Н., Бобков В.Н., Буланов В.С. Государственное регулирование рыночной экономики. М., 2000.

⁵ Методические рекомендации по оценке эффективности использования межбюджетных транс-

фертов, выделяемых бюджетам муниципальных образований в рамках реализации целевых программ и проектов / под ред. Е.И. Ивановой. М., 2010.

⁶ Государственное регулирование рыночной экономики / под ред. В.И. Кушлина. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005.

⁷ Руководство по планированию, мониторингу и оценке результатов развития. Программа развития ООН. One United Nations Plaza. N.Y., NY 10017, USA: ПРООН, 2009. URL: <http://web.undp.org/evaluation/Handbook/Russian/pme-handbook-Russian.pdf>.

Поступила в редакцию 27.06.2013 г.