

Фонд «Институт экономики города»



ПРОЕКТ

проводится тестирование методики
с последующей доработкой
до конца года 2018 года

**МЕТОДИКА ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА
СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА
МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ**

Москва 2018

ВВЕДЕНИЕ

Оценка качества стратегического планирования на муниципальном уровне включает в себя две составляющие: *оценку методического обеспечения стратегического планирования* и *оценку документов стратегического планирования*.

Объектом оценки методического обеспечения стратегического планирования являются методические рекомендации по осуществлению (организации) стратегического планирования, разрабатываемые и утверждаемые на уровне субъектов Российской Федерации. Целесообразность их оценки обусловлена тем, что Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон № 172-ФЗ) по отношению к муниципальному уровню стратегического планирования является во многом рамочным и вместе с тем содержит ряд неоднозначных положений, открытых для различных трактовок. Поэтому упомянутые методические рекомендации приобретают существенную роль в регулировании стратегического планирования в муниципальных образованиях, и муниципалитеты уже руководствуются ими в своей деятельности.

Основными объектами оценки документов стратегического планирования являются стратегия социально-экономического развития и план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития как составляющие единого комплекса. Муниципальные программы как документы стратегического планирования оцениваются исключительно на предмет согласованности с указанными документами. Документы прогнозирования, также входящие в число документов стратегического планирования в соответствии с Законом № 172-ФЗ (прогноз социально-экономического развития и долгосрочный бюджетный прогноз), как представляется, должны оцениваться по отдельной методике.

При проведении анализа и оценки документов стратегического планирования мы исходим из того, что стратегическое планирование – творческий процесс, параметры которого в значительной степени определяются стратегическим выбором местного сообщества. Поэтому представляется некорректным подвергать оценке такие аспекты документов стратегического планирования, как содержание направлений, целей и задач социально-экономического развития, формулировки миссии и стратегического видения муниципального образования, охват сфер планирования и т.п. Эти аспекты не обязаны быть единообразными; напротив, шаблонный подход к ним негативно сказывается на качестве планирования. Вместе с тем, документы стратегического планирования очевидно должны быть корректны, непротиворечивы и соответствовать лучшим практикам их разработки и реализации. Именно эти аспекты и должны в первую очередь быть предметом оценки.

Также важной составляющей стратегического планирования является обеспечение должного качества их разработки и реализации. Муниципальные образования по-разному подходят к регламентации этих аспектов. В некоторых из них соответствующие положения содержатся непосредственно в тексте документов стратегического планирования или приложениях к ним. Однако часто принимаются специальные муниципальные правовые акты, регламентирующие стратегическое планирование – Порядок разработки и реализации документов стратегического планирования, Положение о разработке документов стратегического планирования и пр. Отсюда возникает необходимость включить такие правовые акты (в случае их наличия) в число объектов оценки наряду с собственно документами стратегического планирования.

Оценка методического обеспечения стратегического планирования и оценка документов стратегического планирования проводятся по аналогичной модели. В каждом случае оцениваются отдельные компоненты указанных объектов оценки. По каждому из компонентов муниципальному

образованию экспертно выставляется балл от 1 до 3 в соответствии со следующими критериями:

- компонент отсутствует либо не соответствует предъявляемым требованиям;
- компонент частично соответствует предъявляемым требованиям;
- компонент в полной мере соответствует предъявляемым требованиям.

Затем баллы по каждому компоненту суммируются отдельно для каждой из составляющих оценки и делятся на общее число компонентов данной составляющей. Таким образом, на выходе формируются две комплексные оценки: оценка методического обеспечения стратегического планирования и оценка документов стратегического планирования. В совокупности они соответствуют комплексной оценке качества стратегического планирования на муниципальном уровне.

Далее представлены оцениваемые компоненты каждой из составляющих оценки качества стратегического планирования с описанием предъявляемых к ним требований.

1. ОЦЕНКА МЕТОДИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Оцениваемые параметры

1.1 Корректность методических рекомендаций

Оценивается корректность методических рекомендаций в целом, в том числе, корректность интерпретации положений Закона № 172-ФЗ, касающихся муниципальных образований, наличие/отсутствие прямых противоречий закону в воспроизведении и трактовке его норм. В силу того, что ряд положений Закона № 172-ФЗ, касающихся планирования на муниципальном уровне, неоднозначны и требуют пояснения (раскрытия, конкретизации), более высокую оценку получают те методические рекомендации, где такое пояснение присутствует и представляется корректным.

1.2 Решение вопросов согласования стратегического планирования на муниципальном и государственном уровне

Отдельно оцениваются положения методических рекомендаций, затрагивающие аспекты согласования стратегического планирования «по вертикали» (с субъектом Российской Федерации) и «по горизонтали» (с другими муниципальными образованиями). Негативно расцениваются как недостаточность (отсутствие) регламентации этих аспектов, так и её чрезмерность, ограничивающая самостоятельность муниципальных образований осуществлять стратегическое планирование.

1.3 Обеспечение общественного участия в стратегическом планировании

Оцениваются положения методических рекомендаций, касающиеся форм обеспечения общественного участия в стратегическом планировании. Данные положения оцениваются по следующим критериям:

- стадии, на которых происходит общественное участие (чем раньше и чаще «включаются» механизмы общественного участия, тем выше оценка);
- формы общественного участия (поощряются формы, предполагающие активное участие – рабочие группы, координационные советы и пр.; негативно оценивается преобладание односторонних, «уведомительных» механизмов взаимодействия с общественностью);
- формы учета общественного мнения.

1.4 Обеспечение механизмов реализации документов стратегического планирования

Оценивается качество рекомендаций, касающихся процедур мониторинга, контроля и оценки реализации муниципальных стратегий. Оценка тем выше, чем более данные рекомендации способствуют успешной реализации документов стратегического планирования. Фактором успеха в данном случае признается наличие рекомендаций относительно процедур мониторинга и контроля, критериев оценки и оснований для корректировки документов по итогам оценки и пр.

1.5 Достаточность/избыточность регулирования стратегического планирования на муниципальном уровне

Негативно оценивается чрезмерная регламентация стратегического планирования, ограничивающая самостоятельность муниципальных образований в определении приоритетов своего развития. Пример таких ограничений – указание в методических рекомендациях на необходимость учета в стратегиях тех или иных конкретных вопросов, включение в число рекомендаций «типовых» целей и задач и/или показателей реализации стратегии.

2. ОЦЕНКА ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Оцениваемые параметры

2.1 Степень согласованности с региональным стратегическим планированием и стратегическим планированием иных муниципальных образований

2.1.1 *Наличие и качество норм, обеспечивающих согласованность стратегического планирования между муниципальным образованием и субъектом Российской Федерации (иными муниципальными образованиями)*

Оценивается отсутствие в документах стратегического планирования противоречий с документами стратегического планирования субъекта Российской Федерации по следующим позициям:

- анализ социально-экономического развития муниципального образования, в т.ч. SWOT-анализ;
- сценарии социально-экономического развития;
- система направлений, целей и задач социально-экономического развития;
- наименования и метод расчета показателей реализации стратегии;
- динамика целевых значений показателей реализации стратегии.

2.1.2 *Соответствие документов стратегического планирования методическим рекомендациям по осуществлению стратегического планирования*

При прочих равных условиях негативно оцениваются как неучет положений методических рекомендаций (в тех случаях, когда сами рекомендации получают высокую оценку), так и формальный, буквалистский подход к их учету. При этом возможны ситуации, когда документы стратегического планирования преодолевают недостатки методических рекомендаций – в таких случаях формальное несоответствие рекомендациям не расценивается как минус.

2.2 Уровень обеспечения общественного участия в стратегическом планировании

Механизмы, обеспечивающие общественное участие в реализации документов стратегического планирования, оцениваются аналогично рекомендациям по обеспечению общественного участия, содержащимся в Методических рекомендациях (см. п. 1.3).

2.3 Качество аналитического раздела стратегии социально-экономического развития

2.3.1 Структура и качество аналитического раздела

Приветствуется «проблемный» подход к компоновке аналитического раздела, в соответствии с которым анализ представляется в разрезе не традиционных отраслей, а комплексных проблем.

2.3.2 Качество SWOT-анализа

SWOT-анализ оценивается по следующим критериям:

- логичность, непротиворечивость (в частности, четкость разграничения сильных сторон и возможностей развития, слабых сторон и рисков);
- связь с проведенным анализом (негативно расценивается наличие в SWOT-анализе тезисов, не вытекающих из приведенного аналитического отчета, или, напротив, отсутствие в нем тех или иных важных аналитических выводов);
- конкретность, отражение специфики муниципального образования (не приветствуется преобладание чересчур общих формулировок, применимых к любому муниципальному образованию).

2.4 Качество сценариев социально-экономического развития

2.4.1 Обоснованность альтернативных сценариев

Приветствуется связь рассматриваемых сценариев с прогнозом социально-экономического развития. Негативно оцениваются:

- недостаточная глубина проработки сценариев (в том числе, механическое воспроизведение сценариев, представленных в региональной стратегии, без обоснования);
- смешение различных подходов к формированию сценариев социально-экономического развития (совмещение в рамках одной системы прогнозных и целевых, обусловленных внешними обстоятельствами и внутренним выбором и пр. сценариев);
- явная «заданность», заведомая очевидность выбора базового сценария.

2.4.2 Обоснованность выбора базового сценария

Оценивается, насколько выбор базового сценария неслучаен и обусловлен его реальными преимуществами перед альтернативными сценариями. Дополнительный балл получают стратегии, в которых эксплицитно представлены и реализованы прозрачные критерии оценки сценариев и выбора базового сценария на основе оценки.

2.5 Качество системы целеполагания (направления развития, цели, задачи)

2.5.1 Качество формулировки главной цели

Оцениваются реалистичность и измеримость главной цели, ее соотношение с другими элементами стратегии (миссией, стратегическим видением и пр.) на предмет отсутствия противоречий/избыточности. При этом наличие единственной главной цели не является обязательным, ее отсутствие (или наличие нескольких однопорядковых главных целей) при прочих равных условиях не расценивается как минус.

2.5.2 Внутренняя согласованность системы направлений, целей и задач

Оценивается корректность «разворачивания» направлений в цели социально-экономического развития и далее – в задачи. Не приветствуется чрезмерное дробление задач, в частности, введение в дерево целей и задач категории мероприятий как избыточного для формата стратегии элемента. Приветствуется компоновка направлений и целей социально-экономического развития не «от отраслей», а «от проблем».

2.5.3 Качество формулировок направлений, целей и задач

Формулировки оцениваются по критериям корректности, ясности, достижимости. Как недостаток расцениваются «разной» в подходах к формулированию целей и задач (например, когда одни задачи формулируются как действия другие – как ожидаемые результаты), разномасштабность целей или задач, находящихся на одном иерархическом уровне.

2.5.4 Соответствие системы целей и задач выводам анализа (в т.ч. SWOT-анализа)

В идеале цели стратегии должны логически вытекать из возможностей развития, сформулированных в ходе SWOT-анализа. Негативно оценивается наличие целей, не обусловленных выявленными в ходе анализа проблемами и возможностями.

2.6 Прочие содержательные аспекты документов стратегического планирования

2.6.1 Наличие в стратегии целей (задач), достижение которых выходит за рамки вопросов местного значения муниципального образования

Наличие в стратегии таких целей (задач) расценивается положительно как свидетельство комплексности стратегии, ее ориентации на все местное сообщество.

2.6.2 Учет в стратегии и/или плане мероприятий по реализации стратегии приоритетов развития крупных предприятий

Сам факт такого учета, его отражение в системе целей и задач расценивается как плюс. Оценка тем выше, чем менее формальный характер носит этот учет, чем точнее приоритеты развития предприятий соотнесены с приоритетами развития муниципального образования.

2.7 Качество контроля, мониторинга и оценки стратегического планирования

2.7.1 Наличие механизмов, обеспечивающих контроль, мониторинг и оценку стратегического планирования

Положительно оцениваются само по себе смысловое разграничение процедур контроля, мониторинга и оценки (в отличие от Закон 3 172-ФЗ, где эти процедуры смешиваются), наличие критериев реализации этих процедур, характер их регламентации и закрепления за теми или иными исполнителями.

2.7.2 Качество показателей мониторинга реализации документов стратегического планирования

Показатели оцениваются по следующим критериям:

- соответствие системе направлений, целей и задач;
- соответствие принципам SMART;
- обоснованность целевых значений.

Негативно оценивается наличие показателей, которые неизмеримы, некорректно сформулированы, недостаточно адекватно отражают целевые установки или вовсе не соотнесены с системой направлений, целей и задач. При прочих равных условиях как минусы могут расцениваться избыточность числа показателей, затрудняющая мониторинг реализации стратегии, или, напротив, их недостаточность (при условии принципиальной возможности разработки недостающих показателей).

2.7.3 Наличие механизмов внесения изменений в документы стратегического планирования по результатам оценки

Чем более системно и детально прописаны такого рода механизмы, тем более высокую оценку получает муниципальное образование.

2.8 Качество плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития

Анализируются главным образом наличие/отсутствие противоречий между планом и стратегией социально-экономического развития и адекватность отражения мероприятий по реализации стратегии в плане.

Корректное отражение мероприятий по реализации стратегии в плане представляет собой проблему – в особенности в части мероприятий, отнесенных к поздним этапам реализации стратегии (в случае, если горизонт планирования достаточно велик). Успешность решения этой проблемы определяет оценку по данному критерию.

2.9 Взаимосвязь с муниципальными программами

Оценивается характер взаимосвязи и согласованности муниципальных программ с направлениями, целями и задачами стратегии. В идеале достижение каждой цели верхнего уровня должно обеспечиваться одной или несколькими муниципальными программами.