ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПЕРСОНАЛА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Шамарова Г.М.

доктор экономических наук, профессор кафедры общего и стратегического менеджмента, Московский финансово-промышленный университет «Синергия» (Россия), 127474, Россия, г._Москва, Бескудниковский бульвар, д.30/2, к.46, gulmira2604@mail.ru

УДК 35.08
ББК 66.3(2Рос),124

Цель. Изучение существующих методов оценки эффективности деятельности персонала органов местного самоуправления в условиях развития муниципальных образований.

Методы. С целью анализа взаимовлияния отдельных составляющих структуры персонала органов местного самоуправления применены методы логического, экономико-математического и системного анализа. Также исследование базируется на методах сравнительного и статистического анализа.

Результаты и практическая значимость. Рассмотрены и даны оценки имеющимся методическим подходам к определению показателей развития персонала органов местного самоуправления и на базе полученных данных разработаны научно-практические рекомендации по их совершенствованию. Показатели эффективности труда могут использоваться руководством для карьерного продвижения наиболее успешных муниципальных служащих и оценки по этим показателям состояния кадрового потенциала органа местного самоуправления.

Научная новизна. Предложенная методика оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и оценки труда его сотрудников в зависимости от достигнутых результатов предназначена для формирования единого подхода к оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления, входящих в его состав управлений, отделов, а также его сотрудников по основным направлениям и плановым показателям деятельности.

Ключевые слова: муниципальная служба, эффективность, методы, цели, показатели, оценка.

Shamarova G.M.

THE EFFECTIVENESS EVALUATION OF THE LOCAL GOVERNMENT STAFF PERFORMANCE

Purpose. Study of existing methods of efficiency assessment methods of local government staff performance in terms the development of municipalities.

Methods. The methods of logical, economic and mathematical and systems analysis were applied to analyze the interaction of individual components of the local government. The study is based on comparative and statistical analysis.

Results. Available technical approaches for the identification of indicators of local government staff development were considered and estimated, on the basis of the results scientific and practical recommendations for their improvement were achieved. Performance indicators can be used by management for career advancement of most successful municipal employees and evaluation of these indicators state human capacity of the local government.

Scientific novelty. The offered method of estimating the effectiveness of local governments performance and evaluating work of its employees, depending on the results, is achieved for designing the form a unified approach to evaluating the effectiveness of local government performance, its constituent departments, divisions and his staff in the main areas and performance targets .

Key words: municipal service, efficiency, methods, objectives, indicators, evaluation.

© Шамарова Г.М., 2014

В условиях реформирования органов местного самоуправления России остро встала проблема оценки эффективности деятельности администрации муниципального образования. Принятие Федерального закона от 2 марта 2007г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» произошло в русле радикального обновления всей базы законодательства о государственной и муниципальной службе,

ставшего одним из центральных составляющих административной реформы.

Одним из ключевых элементов административной реформы является определение системы показателей, устанавливающих ответственность конкретных органов власти за достижение приоритетных задач социально-экономического развития территорий. Значительным шагом в работе по внедрению системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления с целью увеличения их вклада в развитие экономики муниципального образования стало появление Указа Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

Главными целями административной реформы было создание эффективного государственного аппарата. В государственном аппарате и муниципальных образованиях наметились и развились массовые негативные тенденции, выражавшиеся в общей неэффективности властных структур. Для их преодоления были осуществлены кадровые изменения, начались административная и муниципальная реформы, наметилась тенденция к выстраиванию властной вертикали. Недостатки действующей модели государственной и муниципальной службы привели к необходимости их реформирования на основе укрепления режима всех видов службы.

В рамках проведения административной реформы приоритетными направлениями обозначены: качественное совершенствование деятельности органов власти; внедрение новых методов стимулирования и оценки деятельности муниципальных служащих; применение эффективных методов отбора и подбора кадров; создание условий для должностного роста, что неразрывно связано с модернизацией существующей системы мотивации и стимулирования труда государственных и муниципальных служащих.

Обзор и исследование существующих методов оценки эффективности деятельности персонала показал следующие предпосылки их совершенствования. В настоящее время в связи с увеличением спроса на системы оценки эффективности деятельности персонала растет рынок предлагаемых методов. Однако, как показал анализ, все они основываются на комбинации двух методологических подходов, разработанных в зарубежных странах:

MBO (Management by objectives) – управление по целям;

BSC (Balanced Score Card) - сбалансированная система показателей деятельности.

На основе этих методик созданы системы оценки эффективности труда работников, являющиеся в свою очередь основой для разработки системы премирования. Примерно 40-50% всех крупных западных фирм используют или применяют в настоящее время ту или иную форму управления по целям. Данная система используется для оценки эффективности труда работников в государственных структурах, в частности, в армии США [7].

Управление по целям впервые было введено П. Друкером в работе The practice of Management. По Друкеру, менеджер должен избегать выполнения повседневных обязанностей, из-за которых он теряет из виду основную цель работы. Один из принципов управления по целям обязывает вовлекать в формирование целей менеджеров всех рангов, а не только топ-менеджеров, это позволяет повысить достижимость плана. Согласно другому принципу, должна быть создана система измерителей производительности, которая обеспечит контроль за правильностью выбранного направления [4].

Управление по целям рассматривается в данном случае как один из наиболее распространенных методов оценки. В процессе оценки разрабатываются существенные и специфические для рабочего места (должности) измерения результатов труда. Ключевая идея метода управления по целям как метода оценки состоит в измерении результатов и эффективности труда сотрудников, при котором устанавливается вклад работника в достижение целей организации. В рамках этого метода выполняются следующие последовательные шаги:

а) устанавливаются цели для каждого сотрудника на конкретный период, определяется ожидаемый трудовой вклад и, исходя из установленных целей, вырабатываются критерии оценки на конец данного периода времени;

б) по его истечении оцениваются результаты - как руководителем, так и самим сотрудником. Введение самооценки улучшает информационную базу делового оценивания. Различия в оценках одного события обсуждаются в рамках оценочных бесед;

в) руководитель указывает на возможность улучшения и развития деятельности сотрудника, совместно с сотрудником определяет цели на новый период.

Система сбалансированных показателей (BSC) - это система стратегического управления, позволяющая руководителям переводить стратегические цели организации в четкий план оперативной работы подразделений и сотрудников организации, а также контролировать результаты их деятельности с помощью ключевых показателей эффективности.

Возникновение объективных критериев оценки эффективности деятельности продиктовано рядом причин:

– желанием руководителей знать, насколько ор-

ганизация приблизилась к поставленным целям;

– невозможностью оценить эффективность работы только на основе финансовых показателей;

– необходимостью иметь сквозные показатели эффективности работы, для того чтобы оценить возможность достижения намеченных планов в обозначенные сроки;

– желанием создать единую систему отчетности и анализа информации;

– необходимостью разработки эффективных систем материального и нематериального стимулирования, в частности, произвести расчет вклада конкретного сотрудника в общее дело и определить переменную составляющую вознаграждения.

Успешное внедрение системы сбалансированных показателей значительно осложняется, если персонал организации в целом не готов к изменениям, а профессиональная компетентность отдельных сотрудников не позволяет достигать поставленных целей и контролировать сроки выполнения. Прогнозирование успешности внедрения технологии происходит за счет предварительной оценки человеческого ресурса в организации и соответствующей мотивационной готовности персонала к изменениям. Необходимо отметить, что оценка качества имеет объективные и субъективные компоненты. С одной стороны, это соблюдение определенных стандартов и нормативов, а с другой – удовлетворение потребностей социальных групп, организаций или индивидов. К числу факторов, от которых зависит качество работы органов местного самоуправления относятся:

1.Качество муниципальных правовых актов, разрабатываемых муниципальными служащими и принимаемые органами местного самоуправления;

2. Система планирования и принятия муниципальных решений;

3.Механизм ответственности и профессионализм работников муниципальной службы;

4. Открытость и прозрачность бюджетной и финансовой политики;

5.Использование современных методов менеджмента, информационных технологий на основе собственного и зарубежного опыта;

6. Система управления изменениями (реформами и инновациями) на уровне местного самоуправления, программ и проектов.

Система показателей эффективности работы администрации муниципального образования строится на основе сформированной многоуровневой системы целей и вместе с этой системой целей закладывается в автоматизированную систему планирования. В общих чертах процедура оценки эффективности деятельности администрации муниципального образования и ее сотрудников, может быть описана следующим образом. В начале каждого периода (года, квартала, месяца) для администрации, ее структурных подразделений и сотрудников устанавливаются четкие задачи (цели) и количественные показатели, отражающие их выполнение; по окончании планового периода оценивается степень достижения плановых показателей, и формируются интегральные оценки, отражающие эффективность деятельности каждого сотрудника, подразделения, а также администрации муниципального образования в целом.

Формирование системы оценки эффективности деятельности администрации муниципального образования и ее сотрудников предполагает: формирование системы целей администрации; формирование системы показателей эффективности.

Формирование системы целей. Система целей должна быть построена согласно следующим принципам:

Цели должны быть строго иерархически выстроены: задачи, определенные для структурных подразделений, должны вытекать из целей деятельности администрации муниципального образования и работать на их достижение, а задачи, сформулированные для сотрудников, должны непосредственно содействовать достижению целей соответствующего структурного подразделения. За достижение каждой из поставленных целей несет ответственность конкретный исполнитель (ответственное должностное лицо). Формулируемые цели должны быть:

специфичными для данного уровня и подразделения (их реализация должна зависеть непосредственно от исполнителя, перед которым они поставлены);

измеримыми (для каждой цели должна иметься возможность быть выраженной через конкретный количественный показатель);

достижимыми (реалистичными);

ориентированными на качественный результат;

срочными (должны быть установлены четкие требования по срокам реализации целей, при этом сроки реализации цели должны быть адекватны ее масштабности и значимости).

Сформулированные цели (также как показатели и сроки) должны иметь четкое, ясное, краткое описание и должны быть доведены до непосредственных исполнителей. Кроме того, построенная иерархическая система целей должна находиться в открытом доступе для всех сотрудников органов местного самоуправления, что обеспечит прозрачность целей и будет способствовать согласованной работе специалистов и подразделений в процессе достижения стратегических задач. Система целей должна периодически пересматриваться: во-первых, по мере реализации поставленных задач должны выдвигаться новые; во-вторых, изменения внешних факторов могут привести к изме-

нению актуальности поставленных целей; в-третьих, необходимость постановки некоторых задач может выявиться уже в процессе реализации целей и т.п.

Перечень целей, определенных в рамках построенной системы целей для данного сотрудника, подразделения отражается в специальной форме (табл.1-2), где также фиксируются сроки (даты выполнения), установленные для реализации целей, и показатели их выполнения. Наличие целей уже само по себе повышает эффективность функционирования органа местного самоуправления, поскольку является мотивирующим фактором, определяющим направленность действий ее сотрудников. Для успешной реализации данного подхода необходима грамотная и обоснованная постановка целей каждого уровня, а также корректный выбор показателей их достижения.

На основе построенной системы целей строится непосредственно система показателей эффективности. Для получения показателей эффективности реализуются следующие действия:

1. Каждая из поставленных целей выражается в виде простого количественного показателя. Затем задается плановое значение каждого показателя (Пi) на период планирования, заданный при формулировании цели. Показатель и его плановое значение фиксируются в соответствующей форме (табл.1-2).

2. Для каждой из целей данного сотрудника руководителем вышестоящего уровня устанавливается вес (ai, в %), отражающий ее важность для достижения целей вышестоящего уровня и соответствующий текущим приоритетам. Этот вес определяется методом экспертных оценок. Сумма весов для данного сотрудника (подразделения) по всем его целям должна быть равна 100%. Вес цели также фиксируется в соответствующей форме (табл.1-2).

3. По окончании планового периода (или при получении соответствующих данных) фиксируется фактическое значение достижения целевого показателя (Фi), и также вносится в соответствующую форму (табл.1-2).

4. Для каждого сотрудника (подразделения) рассчитывается уровень достижения цели (Уi), определяемый как уровень выполнения планового показателя в %. Затем рассчитывается взвешенное выполнение целевого показателя (уровень выполнения, скорректированный на вес соответствующей цели, Bi, в %) и общее выполнение (сумма значений взвешенного выполнения, Кj, в %). Показатель общего выполнения является ключевым показателем, используемым при расчете эффективности деятельности данного сотрудника (подразделения) и показателей эффективности сотрудников (подразделений) выше- и нижестоящих уровней.

5. По окончании периода планирования деятельности администрации муниципального образования (либо при получении промежуточных показателей до-

Таблица 1. Цели и показатели деятельности отдела органа местного самоуправления

Уровень		Отдел _____					
Период		квартал _____ г.					
Работник		Ф.И.О.					
Должность		Начальник отдела _____					
Руководитель		Ф.И.О.					
	Цель (показатель) и единицы измерения	срок	вес	план	факт	уровень достижения цели	взвешенное выполнение
1			a_1	$П_1$	$Ф_1$	$У_1$	B_1
2			a_2	$П_2$	$Ф_2$	$У_2$	B_2
3			…	…	…	…	…
Всего			100%	Общее выполнение			$К_3$

Таблица 2. Цели и показатели деятельности сотрудника органа местного самоуправления

Уровень		Сотрудник					
Период		_____ месяц _____ г.					
Сотрудник		Ф.И.О.					
Должность		_____					
Руководитель		Ф.И.О.					
	Цель (показатель) и единицы измерения	срок	вес	план	факт	уровень достижения цели	взвешенное выполнение
1			a_1	$П_1$	$Ф_1$	$У_1$	B_1
2			a_2	$П_2$	$Ф_2$	$У_2$	B_2
3			…	…	…	…	…
Всего			100%	Общее выполнение			$К_4$

Таблица 3. Обучение кадров муниципальной службы по видам дополнительного профессионального образования в органах местного самоуправления с 2006-2012 гг.

	Получили дополнительное профессиональное образование - всего, человек	В том числе				В % от численности обученных по соответствующей группировке органов местного самоуправления				в % от численности работников, замещавших муниципальные должности и должности муниципальной службы
		прошли профессиональную переподго- товку	*повысили квалификацию*	*прошли стажировку*		*прошли профессиональную переподго- товку*	*повысили квалификацию*	*прошли стажировку*		
				всего	из них за границей			*всего*	*из них за границей*	
в представительных органах муниципальных образований										
2006	1152	114	1026	12	7	9,9	89,1	1,0	0,6	13,2
2007	1299	118	1179	2	1	9,1	90,8	0,2	0,1	12,6
2008	1349	166	1164	14	5	12,3	86,3	1,0	0,4	11,9
2009	1150	140	1002	5	3	12,2	87,1	0,4	0,3	10,1
2010	1364	113	1237	10	4	8,3	90,7	0,7	0,3	11,7
2011	1519	89	1420	7	3	5,9	93,5	0,5	0,2	12,7
2012	1567	92	1467	5	3	5,9	93,6	0,3	0,2	12,9
в местных администрациях (исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований)										
2006	45438	3669	41555	214	101	8,0	91,5	0,5	0,2	13,6
2007	45150	3485	41463	202	73	7,7	91,8	0,4	0,2	12,9
2008	47695	3719	43578	297	101	7,8	91,4	0,6	0,2	13,5
2009	40622	2921	37582	95	24	7,2	92,5	0,2	0,1	11,6
2010	43825	2668	40900	217	40	6,1	93,3	0,5	0,1	12,6
2011	46346	2200	43967	152	27	4,7	94,9	0,3	0,1	13,5
2012	47763	2218	45359	150	36	4,6	95,0	0,3	0,1	14,0

стижения его целей – ежеквартальных, ежемесячных) рассчитываются показатели эффективности деятельности подразделений и труда сотрудников администрации муниципального образования в зависимости от достигнутых результатов.

Результаты использования данной методики предусматривают:

повышение эффективности работы персонала администрации муниципального образования посредством принятия обоснованных управленческих решений по реализации поставленных стратегических целей и задач;

повышение степени достижения плановых показателей;

повышение эффективности работы сотрудников администрации муниципального образования за счет внедрения системы оценки труда по результатам.

Также необходимо отметить, что на муниципальном уровне в условиях постоянно изменяющегося законодательства практически не проводится работа по упорядочению и конкретизации полномочий муниципальных служащих, закрепленных в их должностных инструкциях.

В этой связи необходимо реализовать комплекс мероприятий, направленных на совершенствование организационных и правовых механизмов профессиональной служебной деятельности муниципальных служащих, в т. ч.:

улучшать методологию разработки должностных инструкций муниципальных служащих;

совершенствовать методики оценки профессиональных знаний и навыков муниципальных служащих, предусмотренных в их должностных инструкциях;

внедрить ежегодные отчеты муниципальных служащих;

внедрить в практику кадровой работы органов местного самоуправления правила, в соответствии с которыми длительное, безупречное и эффективное исполнение муниципальным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему классного чина или при поощрении;

разработать и внедрить механизмы рассмотрения и использования предложений муниципальных служащих по повышению эффективности деятельности своих подразделений органов местного самоуправления;

проводить социологические опросы на предмет оценки удовлетворенности муниципальных служащих условиями и результатами своей работы, морально-психологическим климатом в коллективе.

Низкий уровень профессионализма муниципальных служащих остается одной из основных причин невысокой эффективности деятельности органов муниципальной власти. Работа в условиях динамичной политической и экономической ситуации в стране предъявляет высокие требования к уровню квалификации служащих. Знания и навыки, которые помогают им успешно работать, быстро теряют свою действенность. Повышение и развитие профессионального уровня муниципального служащего требует непрерывного обновления и реализации комплекса профессиональных знаний и практического опыта эффективного управления экономическими, социально-культурными и политическими процессами на территории муниципального образования для достижения целей местного самоуправления – удовлетворения потребностей жизнеобеспечения населения и развития территории. [3]. Процесс обучения и развития персонала муниципальной службы должен носить непрерывный характер. В таблице 3 представлена информация по обучению кадров муниципальной службы по видам дополнительного профессионального образования с 2006-2012 гг. [8].

Таким образом, оценка должна осуществляться в соответствии с показателями эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности муниципального служащих, в интересах обеспечения уровня их профессионализма, соответствующего требованиям задач и функций современного муниципального служащего.

Литература:

1. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 2 марта 2007г. № 25-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 3. Ст.345.
2. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 // Собрание законодательства РФ. 2008. № 18. Ст.2003.
3. Биджиев А.С. Стратегия развития подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих//Муниципальная служба.2012. № 2 (58).С.41-45.
4. Питер Ф. Друкер. Практика менеджмента. М.: Вильямс, 2001. 146 с.
5. Шамарова Г.М. Эффективное местное самоуправление – основа успешного развития экономики муниципального образования // Журнал экономической теории. 2009. № 1. С.169-179.
6. Шамарова Г.М. Комплексная оценка профессиональной компетентности кадров органов местного

самоуправления // Экономический анализ: теория и практика. 2009. № 24. С.50-61.
7. Шамарова Г.М. Формирование и развитие кадрового потенциала органов местного самоуправления: диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук. Москва. 2010. 352 с.
8. Федеральная служба государственной статистики. Официальный сайт [электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru. (дата обращения 12.01.2014)

References:

1. On Municipal Service in the Russian Federation: Federal Law of March 2, 2007 №25-FL // Collected RF Legislation. 2007. № 3. Cl. 345.
2. On the evaluation of the effectiveness of local governments in urban districts and municipal districts: Decree of the President of Russian Federation of April 28, 2008 №607 // Collected RF Legislation. 2008. №18. Cl. 2003
3. Bidzhiev A.S. Development strategy for training, retraining and advanced training of municipal employees // Municipalnaya sluzhba. 2012. № 2 (58). P.41-45.
4. Drucker F. Peter. The Practice of Management. M.: Williams, 2001. P. 146.
5. Shamarova G.M. Effective local self-government is the basis for successful development of the municipality economy // Zhurnal ekonomicheskoy teorii. 2009. № 1. P.169-179.
6. Shamarova G.M. Integrated assessment of local governments professional competence // Ekonomicheskiy analiz: teoriya i praktika. 2009. № 24. P.50-61.
7. Shamarova G.M. The formation and development of human resources of local governments: Dissertation ... Doct. Economics. Moscow, 2010. 352 p.
8. Official website of The Federal State Statistics Service of Russian Federation [e-resource]. URL: http://www.gks.ru. (access date 19.01.2014)