



**ФОНД  
«ИНСТИТУТ  
ЭКОНОМИКИ  
ГОРОДА»**

**Миссия: содействие социально-  
экономическому развитию городов и  
регионов**

# **Подходы к оценке муниципальных стратегий**

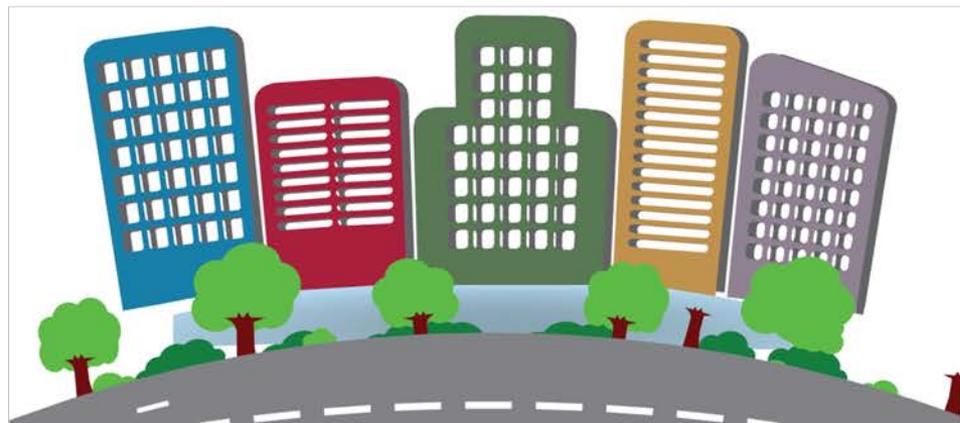
**А.С. Пузанов**

Генеральный директор Фонда «Институт экономики города»

**Р.А. Попов**

Зам. директора направления «Муниципальное экономическое развитие» Фонда «Институт экономики города»

*Москва, 24 октября 2019 г.*



# Место оценки муниципальных стратегий в теории оценки

Оценка (evaluation)  
эффективности бизнес-  
проектов

Оценка (evaluation)  
государственных и  
муниципальных  
программ

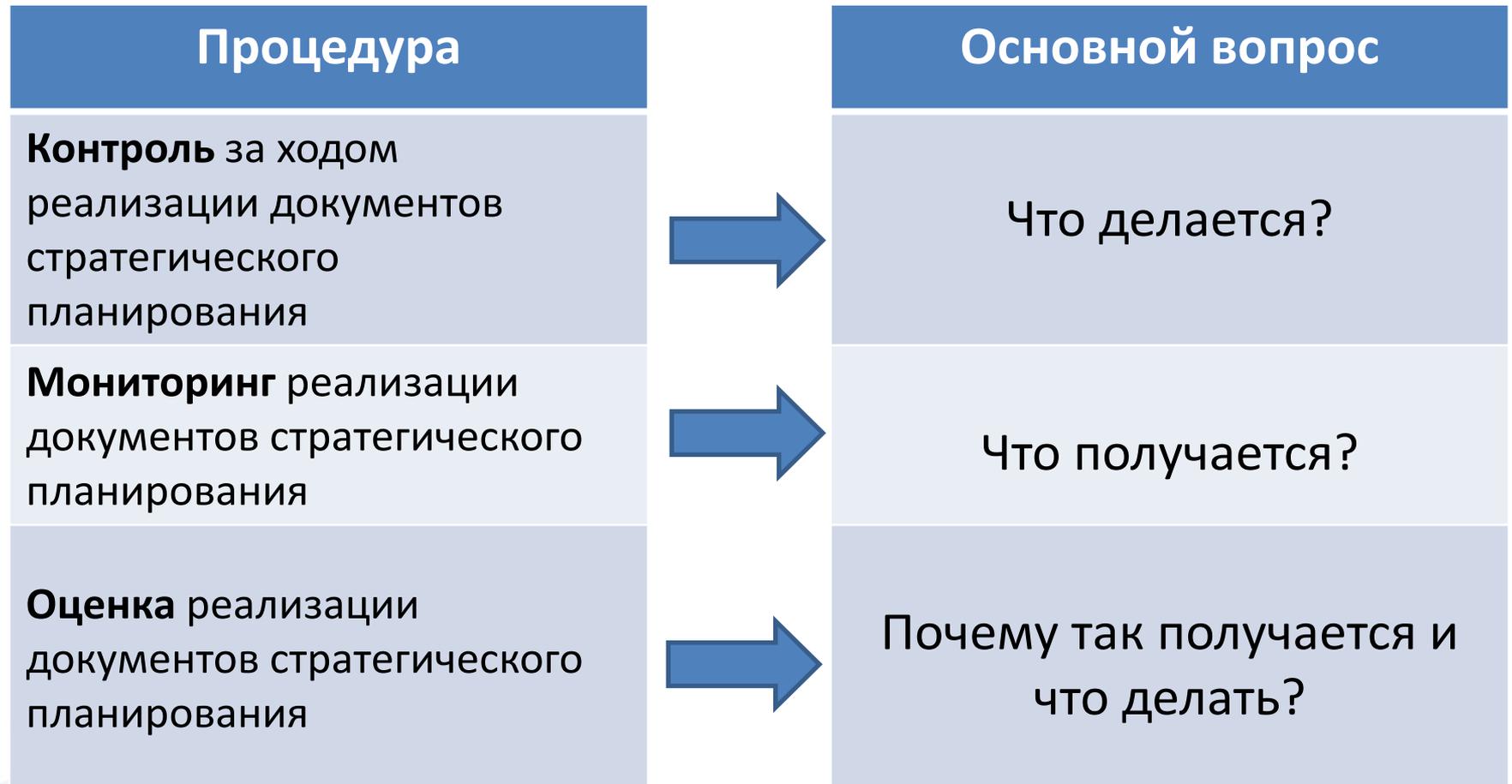
```
graph TD; A[Оценка (evaluation) эффективности бизнес-проектов] --> C[Оценка муниципальных стратегий]; B[Оценка (evaluation) государственных и муниципальных программ] --> C;
```

Оценка  
муниципальных  
стратегий

# Проблемы формирования методики оценки муниципальных стратегий

1. Многообразие объекта оценки – и **сами стратегии** как документы, и **ход** и **результаты их реализации**
2. Сложность выработки **объективных критериев** оценки
3. Обусловленность **стадией** стратегического планирования (для разных стадий – разные потребности и методики)
4. Зависимость от **потребностей** заказчика оценки («внутренняя» и «внешняя» оценка)

# Соотношение оценки, мониторинга и контроля в рамках стратегического планирования



# Отражение оценки муниципальных стратегий в федеральном законодательстве

- Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» содержит понятие оценки, но трактует его не как *evaluation*, а как **задачи в рамках мониторинга и контроля**
- При этом ряд задач **пересекаются**

Задачи мониторинга		Задачи контроля
Оценка степени достижения запланированных целей социально-экономического развития	↔	Оценка достижения целей социально-экономического развития
Оценка влияния внутренних и внешних условий на плановый и фактический уровни достижения целей социально-экономического развития	↔	Оценка влияния внутренних и внешних условий на плановый и фактический уровни достижения целей социально-экономического развития
Оценка результативности и эффективности документов стратегического планирования	↔	Оценка результативности и эффективности реализации решений, принятых в процессе стратегического планирования
Оценка соответствия плановых и фактических сроков, результатов реализации документов стратегического планирования и ресурсов, необходимых для их реализации		Оценка качества документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования
Оценка уровня социально-экономического развития ... муниципальных образований		

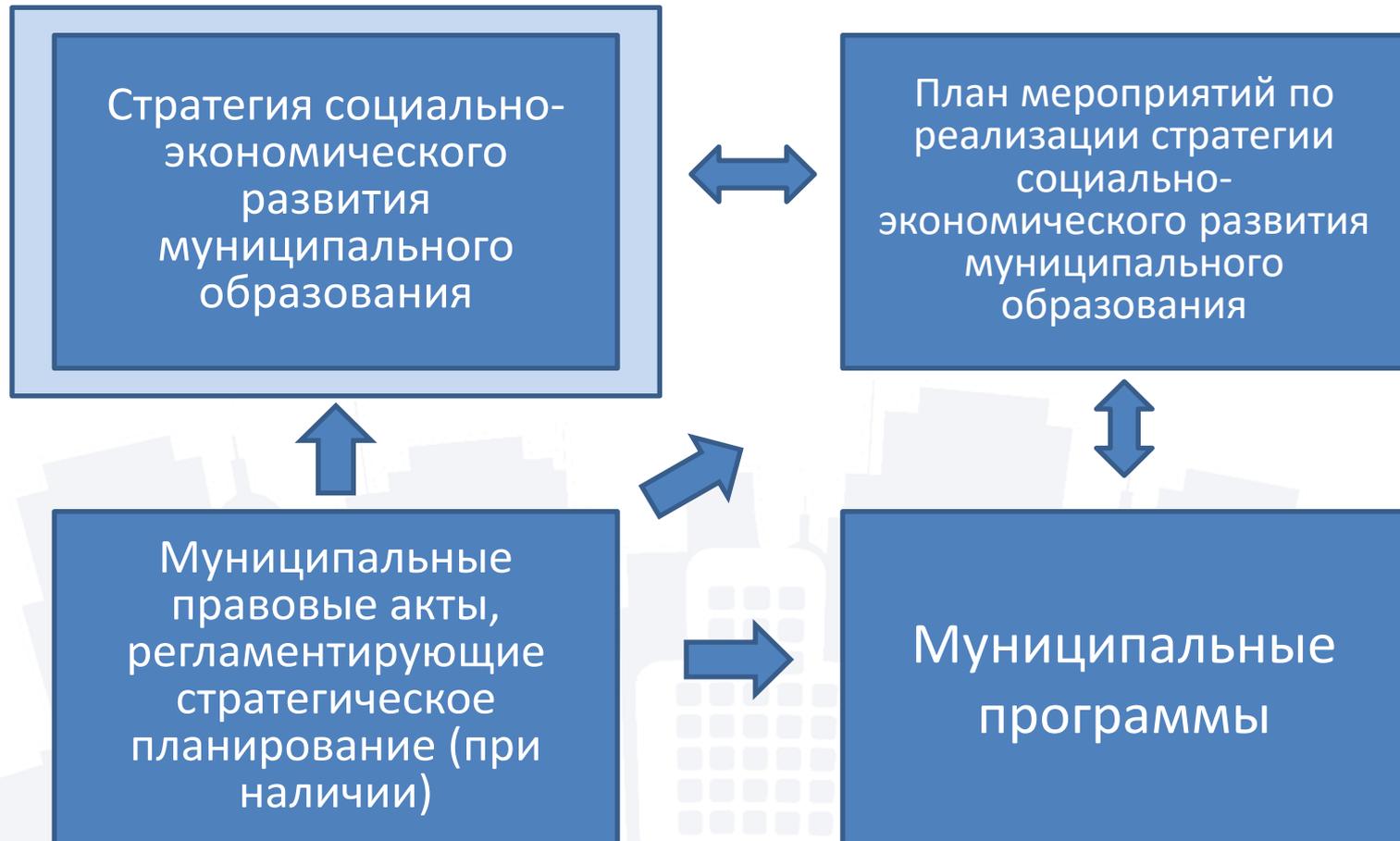
# Стадии муниципального стратегического планирования и потребности проведения оценки

№	Стадия стратегического планирования	Потребности проведения оценки
1	<b>Предварительная</b> (до начала реализации документов стратегического планирования)	<ul style="list-style-type: none"><li>– Прогнозирование результативности/эффективности стратегического планирования</li><li>– Привлечение внимания к реализации стратегии</li></ul>
2	<b>Промежуточная</b> (во время реализации документов стратегического планирования)	<ul style="list-style-type: none"><li>– Корректировка содержания документов стратегического планирования</li><li>– Выявление дополнительных ресурсных потребностей и возможностей для реализации стратегии</li><li>– Выявление и разрешение конфликтов среди субъектов реализации стратегии</li></ul>
3	<b>Заключительная</b> (по завершении реализации документов стратегического планирования)	<ul style="list-style-type: none"><li>– Учет успехов и недостатков реализации документов стратегического планирования при разработке последующих документов</li></ul>

# Основные виды оценки стратегий и соответствующие им вопросы и стадии проведения оценки

№	Вид оценки	Вопросы оценки	Стадия оценки
1	Оценка содержания стратегии	Насколько грамотно (качественно) разработана стратегия?	Предварительная
2	Оценка хода реализации стратегии	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Выполняются ли все предусмотренные мероприятия <b>и если не выполняются, то почему?</b></li> <li>– Отвечают ли изменения, вносимые в стратегию и / или план мероприятий по реализации стратегии, выявленным потребностям?</li> </ul>	Промежуточная
3	Оценка результативности стратегии	Достигнуты ли ожидаемые результаты реализации стратегии и <b>если не достигнуты, то почему?</b>	Промежуточная, заключительная
4	Оценка эффективности стратегии	Как результаты стратегии соотносятся с затратами на ее реализацию?	Промежуточная, заключительная
5	Оценка влияния реализации стратегии	Как реализация стратегии влияет на ситуацию в МО в тех или иных аспектах?	Промежуточная, заключительная

# Подходы к выработке методики оценки содержания муниципальной стратегии на предварительной стадии: объект оценки



# Подходы к выработке методики оценки содержания муниципальной стратегии на предварительной стадии: логика оценки

Декомпозиция оцениваемых документов на структурные элементы



Формальная и содержательная оценка выделенных структурных элементов

# Формальная и содержательная оценки документов стратегического планирования

## Формальная оценка

Оцениваются формальные (количественные) параметры

- достаточность / недостаточность тех или иных структурных элементов
- наличие/отсутствие противоречий между структурными элементами
- вертикальная и горизонтальная согласованность (сбалансированность) структурных элементов

## Содержательная оценка

Оцениваются содержательные (качественные) аспекты

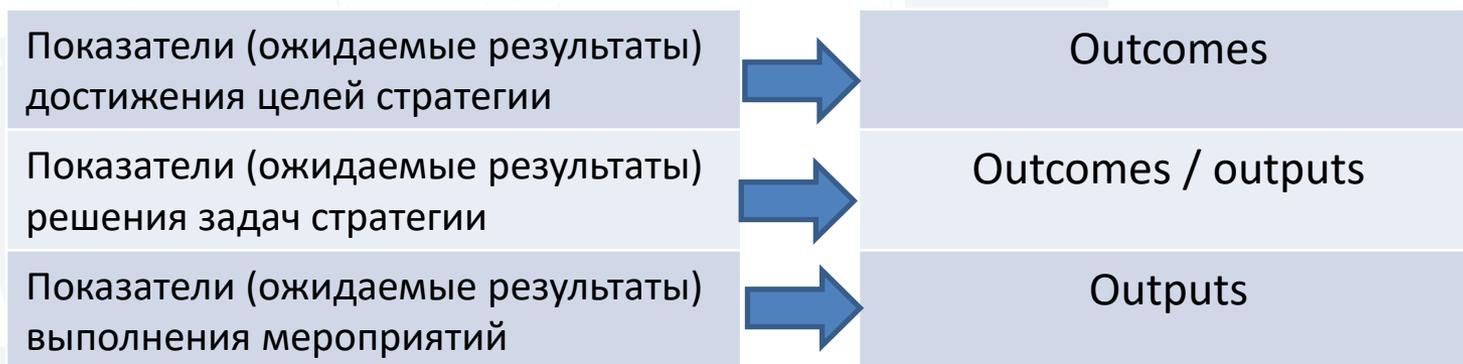
- обоснованность выбора сценариев
- корректность формулировок целей и задач
- степень отражения в стратегии приоритетов развития МО
- соответствие целевых ориентиров тенденциям развития МО

# Вопросы формальной и содержательной оценки

№	Структурные элементы	Вопросы оценки	
		Формальная оценка	Содержательная оценка
1	Стратегические приоритеты	Наблюдается ли взаимное соответствие содержания стратегических приоритетов?	Соответствуют ли стратегические приоритеты тенденциям развития муниципального образования?
2	Сценарии социально-экономического развития		Достаточно ли обоснованы выделение сценариев социально-экономического развития и выбор базового сценария?
3	Элементы системы целеполагания документов стратегического планирования	Оптимально ли сформирована иерархия системы целеполагания?	В какой степени стратегия ориентирована на текущую деятельность, а в какой – на развитие?
		Раскрывают ли элементы системы целеполагания нижних уровней содержание элементов системы целеполагания высших уровней?	Акцентируются ли в стратегии приоритеты развития муниципального образования?
		Наблюдается ли взаимное соответствие содержания документов стратегического планирования?	Корректно ли сформулированы элементы системы целеполагания?
4	Ожидаемые результаты и/или показатели реализации документов стратегического планирования	Позволяют ли ожидаемые результаты и показатели реализации стратегии получить адекватное представление о результатах решения задач и достижения целей стратегии?	Соответствуют ли целевые значения показателей тенденциям развития муниципального образования?
		Соответствуют ли показатели и их целевые значения, указанные в плане мероприятий по реализации стратегии, показателям и их целевым значениям, указанным в стратегии?	Соблюден ли в системе показателей реализации стратегии баланс показателей различных типов?

# Принцип баланса показателей (ожидаемых результатов) различных типов

1. Показатели (ожидаемые результаты), отражающие *непосредственный результат* выполнения мероприятий и решения задач: **outputs**
2. Показатели (ожидаемые результаты), отражающие *опосредованный эффект* в изменении социально-экономического состояния муниципального образования: **outcomes**



**Нежелательно** смешение разных типов в пределах одного иерархического уровня системы целеполагания

# Оцениваемые документы



- Стратегия социально-экономического развития города Липецка до 2035 года (утв. решением Липецкого городского Совета депутатов от 2 августа 2016 г. № 204)
- План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития города Липецка в 2018–2020 годах (утв. постановлением Администрации г. Липецка от 13 июля 2018 г. № 1186)
- муниципальные программы города Липецка
- Стратегия социально-экономического развития города Ставрополя до 2030 года (утв. решением Ставропольской городской Думы от 24 июня 2016 г. № 869)
- План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития города Ставрополя до 2030 года (утв. решением Ставропольской городской Думы от 31 мая 2017 г. № 108)
- муниципальные программы города Ставрополя

# Результаты тестовой оценки содержания документов стратегического планирования муниципальных образований

№	Вопросы оценки	Результаты оценки	
		Липецк	Ставрополь
1	В какой степени стратегия ориентирована на текущую деятельность, а в какой – на развитие?	Стратегия в значительной степени нацелена на развитие города, реформирование или повышение качества предоставления услуг	Стратегия ориентирована скорее на поддержание должного качественного уровня текущей деятельности органов местного самоуправления
2	Акцентированы ли в стратегии приоритеты развития муниципального образования?	Нет. Документ выстроен в логике равномерного продвижения по основным «отраслевым» направлениям	Нет. Документ выстроен в логике равномерного продвижения по основным «отраслевым» направлениям
3	Оптимально ли сформирована иерархия системы целеполагания?	Дисбаланс: трем из четырех подцелей соответствует по одному стратегическому направлению, и одна подцель соотнесена с 4 направлениями Формулировки подцелей и стратегических направлений не всегда «бьются» друг с другом В системе целеполагания имеются избыточные элементы – т.н. «основные методы решения задач»	Имеются элементы, соотношение которых с прочими элементами не проявлено, а также избыточные элементы (стратегические цели в рамках направлений) Мероприятия включены не только в План мероприятий, но и непосредственно в Стратегию
4	Корректно ли сформулированы элементы системы целеполагания?	Формулировки стратегических направлений не полностью выдержаны в едином формате «Масштаб» задач существенно различается даже в пределах одного направления Ряд задач де-факто являются частью других задач	В формулировках элементов системы целеполагания есть единая логика. Примеры дублирования содержания задач или фактической включенности одних задач в другие немногочисленны

# Результаты оценки (2)

№	Вопросы оценки	Результаты оценки	
		Липецк	Ставрополь
5	Раскрывают ли элементы системы целеполагания нижних уровней содержание элементов системы целеполагания высших уровней?	<p>Подцели и стратегические направления не в полной мере раскрывают содержание главной цели</p> <p>Задачи, поставленные в рамках подцели, в ряде случаев не полностью раскрывают ее формулировку. Есть случаи дублирования и пересечения задач</p> <p>Многочисленны случаи как недостаточного раскрытия задач в мероприятиях, так и неоправданно широкого подхода к формулированию мероприятий</p>	<p>Направления и задачи, сформулированные в рамках целей 1-2, в целом раскрывают их содержание. Среди направлений и задач, поставленных в рамках цели 3, имеются содержательные пересечения с другими целями</p> <p>В соотношении задач и мероприятий дисбаланс сильнее. В рамках одних задач мероприятия трактованы шире, чем в рамках других, состав мероприятий нередко недостаточен для решения задачи</p>
6	Наблюдается ли взаимное соответствие содержания документов стратегического планирования?	<p>Более 30% задач Стратегии не включены в План мероприятий</p> <p>Муниципальные программы в целом однозначно привязаны к задачам Стратегии и мероприятиям Плана мероприятий</p>	<p>В части целей содержание Стратегии и Плана мероприятий идентично, но из Плана мероприятий полностью исключено одно стратегическое направление</p> <p>Более 25% задач Стратегии не вошли в План мероприятий, и 10% задач, представленных в Плана мероприятий, отсутствуют в Стратегии</p> <p>Мероприятия, указанные в Стратегии, более чем на 50% не совпадают с мероприятиями, указанными в Плана мероприятий. Около 1/3 мероприятий Плана мероприятий не снабжены ссылкой на муниципальные программы</p>

# Результаты оценки (3)

№	Вопросы оценки	Результаты оценки	
		Липецк	Ставрополь
7	Позволяют ли ожидаемые результаты и показатели реализации стратегии получить адекватное представление о результатах решения задач и достижения целей стратегии?	<p><b>Ожидаемые результаты реализации Стратегии в контексте Стратегии избыточны</b></p> <p>В Стратегии показатели привязаны только к подцелям, в Планах мероприятий – к мероприятиям и задачам. Показатели Стратегии за единичными исключениями носят количественный характер и снабжены промежуточными и финальными целевыми значениями. <b>Но по направлениям и задачам они распределены неравномерно, около 1/3 мероприятий и некоторые задачи вообще не обеспечены показателями</b></p>	<p>Под «ожидаемыми результатами» в Стратегии и Планах мероприятий понимаются разные элементы, их связь с показателями не указана</p> <p>В Стратегии показатели привязаны только к стратегическим направлениям в целом, в Планах мероприятий – к мероприятиям и задачам. <b>Но характер отражения показателей в Планах мероприятий не последователен, а многие показатели не снабжены плановыми значениями</b></p> <p>В ряде муниципальных программ показатели не привязаны к задачам</p>
8	Соблюден ли в системе показателей реализации стратегии баланс показателей различных типов?	<p>Среди показателей Стратегии доля outputs составляет 54%, а среди показателей Плана мероприятий – более 75%</p> <p><b>В рамках одних и тех же направлений и задач присутствуют как outcomes, так и outputs. Лишь около 40% ожидаемых результатов реализации Стратегии сформулированы в логике outcomes</b></p> <p>В муниципальных программах баланс выдержан лучше: ожидаемые результаты и целевые индикаторы программы – outcomes, показатели задач программы – outputs</p>	<p>Среди показателей Стратегии доля outputs составляет 78%, а среди показателей Плана мероприятий – около 90%</p> <p><b>В формулировках ожидаемых результатов и показателей реализации мероприятий присутствуют как outputs, так и outcomes, в т.ч., в рамках одних и тех же направлений и задач</b></p> <p><b>В муниципальных программах данный баланс также не выдержан в должной мере</b></p>
9	Соответствуют ли показатели и их целевые значения, указанные в плане мероприятий по реализации стратегии, показателям и их целевым значениям, указанным в стратегии?	<p><b>Имеются как показатели Стратегии, отсутствующие в Планах мероприятий, так и показатели Плана мероприятий, отсутствующие в Стратегии (около 50% от общего числа)</b></p> <p>Целевые значения показателей, представленных как в Стратегии, так и в Планах мероприятий, в целом идентичны в обоих документах</p>	<p><b>Около 1/5 показателей Стратегии не представлены в Планах мероприятий и около 50% показателей Плана мероприятий отсутствуют в Стратегии</b></p> <p>У показателей, присутствующих как в Стратегии, так и в Планах мероприятий, степень соответствия формулировок и целевых значений высока</p>

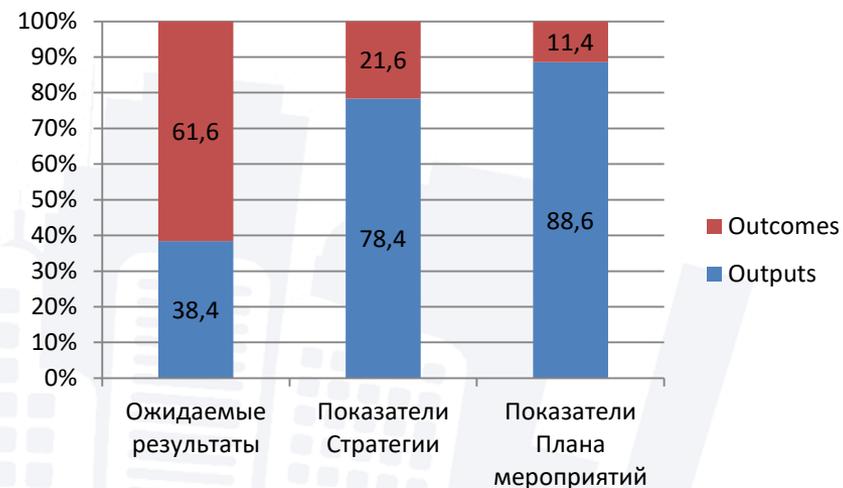
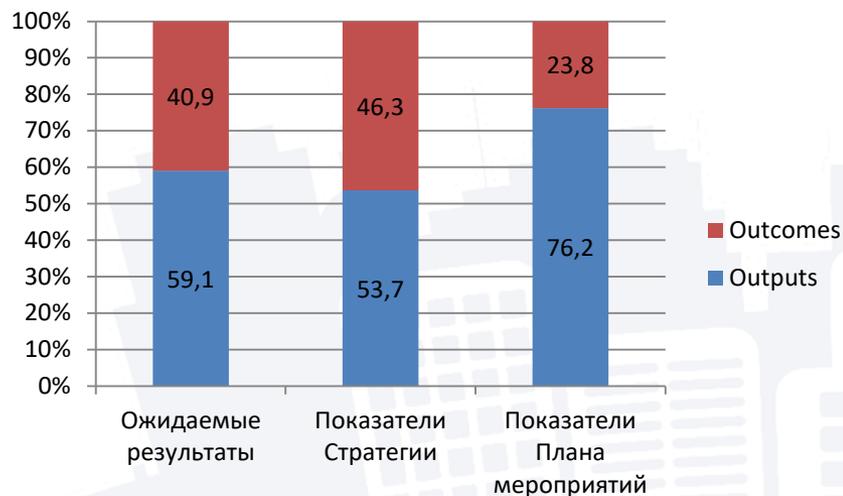
# Соотношение outputs и outcomes в системе ожидаемых результатов Стратегии и показателей Стратегии и Плана мероприятий города Липецка

Подцели	Стратегические направления	Ожидаемые результаты		Показатели Стратегии		Показатели Плана мероприятий	
		Всего	Из них outcomes	Всего	Из них outcomes	Всего	Из них outcomes
Подцель 1	Сохранение и развитие человеческого капитала	6	1	52	23	45	11
Подцель 2	Липецк – экономически развитый региональный центр с диверсифицированной экономикой	10	2	19	13	5	3
Подцель 3	Всего, в том числе	23	10	21	6	31	4
	Развитие и модернизация жилищно-коммунального комплекса города	8	5			12	3
	Формирование сбалансированной транспортной системы города	7	1			4	0
	Формирование комфортной, экологически благополучной городской среды	5	2			13	1
	Липецк – город, удобный для проживания	3	2			2	0
Подцель 4	Развитие гражданского общества и местного самоуправления	5	5	3	2	3	2
<b>ИТОГО</b>		<b>44</b>	<b>18</b>	<b>95</b>	<b>44</b>	<b>84</b>	<b>20</b>

# Соотношение outputs и outcomes в системе ожидаемых результатов Стратегии и показателей Стратегии и Плана мероприятий города Ставрополя

Цели	Стратегические направления	Ожидаемые результаты		Показатели Стратегии		Показатели Плана мероприятий	
		Всего	Из них outcomes	Всего	Из них outcomes	Всего	Из них outcomes
Цель 1. Развитие социальной сферы, благоприятной для реализации человеческого потенциала	Демография	4	4	1	1	–	–
	Образование	9	3	16	1	15	1
	Культура	8	3	14	3	13	1
	Физическая культура и спорт	5	2	2	1	13	1
	Молодежная политика	7	6	4	0	11	0
	Социальная поддержка населения	7	3	8	0	17	0
	Информационное общество, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг	7	5	5	2	12	2
Цель 2. Создание институциональной среды, стимулирующей развитие экономики, повышение предпринимательской инициативы и рост инвестиционной активности	Стимулирование инвестиционной активности	8	8	4	4	14	3
	Развитие сервиса и торговли	5	3	7	3	23	4
	Развитие малого и среднего предпринимательства	3	3	3	3	7	4
	Развитие внутреннего и въездного туризма	6	4	1	1	5	0
Цель 3. Формирование современной городской среды для проживания и ведения бизнеса	Градостроительная сфера	6	4	7	0	24	3
	Управление и распоряжение муниципальным имуществом и земельными участками	8	5	13	0	14	1
	Городское хозяйство	8	4	18	1	51	4
	Общественная безопасность	8	4	8	4	19	5
<b>ИТОГО</b>		<b>99</b>	<b>61</b>	<b>111</b>	<b>24</b>	<b>236</b>	<b>27</b>

# Соотношение показателей и ожидаемых результатов двух типов в документах Липецка и Ставрополя



# ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА

**Фонд «ИЭГ»** — некоммерческая негосударственная организация, ведет деятельность по разработке социально-экономических предложений с 1995 года

**ООО «ИЭГ»** — организация для работы над проектами государственных и коммерческих заказчиков, ведет деятельность с 2003 года

**Участие в разработке более 100 законодательных и иных нормативно-правовых актов, включая**

- \_ Градостроительный кодекс РФ
- \_ Жилищный кодекс РФ
- \_ 214-ФЗ о долевом строительстве
- \_ Закон об ипотечных ценных бумагах



**Проекты по направлениям жилищного строительства, ЖКХ, муниципального развития**

- \_ Реформы, концепции, программы
- \_ Инвестиционная деятельность
- \_ Конкурсы и проекты ГЧП
- \_ Развитие городов и регионов

Фонд «ИЭГ» несколько лет подряд входит в ТОП-50 лучших независимых исследовательских центров мирового рейтинга Global Go To Think Tank Index в двух категориях: Социальная политика и Ведущие центры Центральной и Восточной Европы

Эффективные внедренные решения, учитывающие юридические и экономические аспекты и основанные на многолетнем опыте проведения прикладных исследований

**МИССИЯ: содействие социально-экономическому развитию городов**



ФОНД  
«ИНСТИТУТ  
ЭКОНОМИКИ  
ГОРОДА»

# НАШИ КОНТАКТЫ

Москва, ул. Тверская, 20, стр. 1  
Тел.: +7(495) 363 50 47  
[mailbox@urbaneconomics.ru](mailto:mailbox@urbaneconomics.ru)



[www.urbaneconomics.ru](http://www.urbaneconomics.ru)