

ПРИЛОЖЕНИЕ 3:

Техническое задание по проведению функционального анализа в Латвии.

Техническое задание на проведение функционального и организационного анализа, подготовленное секретариатом по реформе государственной службы в Латвии, июнь 2001 года.

После восстановления независимости в 1991 году, в Латвии стали развиваться правительственные структуры, соответствующие требованиям современного демократического государства. Однако, институциональные структуры не всегда соответствуют целям и задачам правительства: функции государства в некоторых случаях оказываются устаревшими, структуры управления и координации, а также механизмы отчетности и финансового учета – неадекватными; системы оплаты и стимулирования труда непрозрачными и неэффективными. Несмотря на достигнутый со времени восстановления независимости прогресс, реформирование органов государственного управления остается одним из главных приоритетов. Этого требуют и условия принятия республики в Европейский Союз.

В 1999 году, при помощи Всемирного банка, на средства гранта IDF, латвийская администрация начала разработку и пилотную реализацию функционального анализа в целях рационализации своей администрации, повышения прозрачности и отчетности в отдельных отраслях: сельском хозяйстве, экономике, правосудии.

Методология функционального анализа была разработана и опробована в трех министерствах (сельского хозяйства, экономики, юстиции). Были определены задачи каждого министерства, его стратегические цели и функции. Вопрос ставился так: на каком уровне управления необходимо выполнять те или иные функции, и какие структуры наилучшим образом соответствуют выполнению данных функций? При этом необходимая информация о задачах и функциях отсутствовала. Что касается управления бюджетом, то оно было ориентировано на освоение средств, а не на достижение результатов.

Весной 2000 года анализ управленческой деятельности проводился в министерстве финансов. ФА проводился также в министерстве юстиции и министерстве сельского хозяйства – с целью оптимизировать отношения между структурной организацией и управлением финансами. В отчете содержался ряд ценных рекомендаций: совершенствование системы управления государственными расходами должно быть основано на связях между процессом выработки политических решений, планированием и бюджетом. Министерства не обладали достаточными данными для анализа эффективности и экономичности расходования средств, лишь в некоторых программах содержались приемлемые индикаторы для измерения эффективности использования ресурсов. Министерства планировали свою деятельность без определения приоритетов, а бюджетное планирование основывалось на таком подходе, когда указывались только предельные значения, а среднесрочные приоритеты – игнорировались. Централизованный бюджет также являлся продуктом централизованного и жесткого (вместо гибкого) контроля.

Анализ планирования, исполнения и контроля при бюджетном планировании в двух министерствах показал, что реформа управления государственными расходами потребует значительного пересмотра методов разработки бюджета на основе министерских программ. Для этого необходимо исходить из среднесрочного планирования расходов и определения приоритетов. Стратегическое планирование должно исходить из целей отрасли и ее приоритетов и учитывать структурные параметры, программные положения и ежегодные планы. Работа в сфере стратегического планирования должна добиваться высокой степени согласованности между предлагаемыми в результате ФА структурами, приоритетами, программами и бюджетными установками для реализации данных программ.

В последнее время в деятельности латвийской государственной администрации происходит усиление координирующих функций. В частности, создаются управления (департаменты) стратегического планирования при Государственной Ка-

нцелярии. Целостные механизмы выработки решений обеспечивает лучшее взаимодействие различных структур. Главенствующее положение департамента помогает отслеживать несоответствия в распределении функций и компетенции среди разных органов государственной администрации. Последовательное распределение обязанностей и ответственности является ключевым условием для обеспечения эффективной работы правительства. Инструментом для достижения внутриминистерского структурного и функционального единства является проведение горизонтального функционального анализа.

С помощью Всемирного банка, на средства гранта японского правительства, была разработана методология фундаментального анализа государственного управления. Она предусматривала как вертикальный, так и горизонтальный анализ. Анализ будет вертикальным – в смысле рассмотрения стратегических задач, функций, организации, финансирования и условий деятельности министерства в определенной отрасли – сверху донизу, от центральных до местных органов. Горизонтальный анализ рассмотрит другие министерства, ведомства и органы, которые выполняют функции, связанные с реализацией приоритетов в соответствующей отрасли.

Региональное развитие и планирование является одним из первоочередных приоритетов в области латвийского государственного управления. Европейская интеграция обеспечивает значительные возможности для экономического и социального развития страны уже после вступления в ЕС. Решение вопросов стратегического планирования регионального развития, разработка программ и проектов, а также строительство соответствующих административных структур являются ключевым вопросом для получения доступа к структурным фондам ЕС, а это, в свою очередь, открывает новые возможности для экономического и социального развития страны и ее регионов.

В 2001 году кабинет принял резолюцию об усилении институциональных возможностей существующего Секретариата Министра по сотрудничеству с международными финансовыми институтами и расширения текущего мандата Секретариата в сторону охвата задач регионального развития и планирования. Это должно привести к созданию органов центрального правительства, ответственных за выработку региональной политики, ее координации с использованием различных инструментов, в том числе инструментов структурной помощи ЕС.

В настоящее время, региональным развитием занят не один орган: Министерство экологии и регионального развития, Министерство экономики и секретариат Министра по сотрудничеству с между-

народными финансовыми агентствами. Фрагментация задач, связанных с региональным развитием в латвийском правительстве приводит к нецелесообразному распылению человеческих ресурсов. Правительству надлежит четко определить и формально закрепить свои стратегические цели, роль и место каждого административного органа, способного обеспечить эффективное управление развитием регионов. При этом должны быть четко определены финансовые ресурсы, необходимые для решения этих задач.

Нынешнее административно-территориальное деление Латвии не обеспечивает эффективного экономического и социального развития и оптимального взаимодействия всех регионов. Значительное количество муниципалитетов (522) в стране с населением менее 2,4 миллионов человек не является оптимальным с точки зрения социально-экономического развития. В настоящее время разрабатывается система, состоящая из пяти субъектов, призванная существенно оптимизировать процессы управления и планирования. Система, по-видимому, будет закреплена в новом законодательстве.

Итак, в рамках осуществляемого пилотного проекта надлежит сосредоточить основное внимание на следующем:

- Четкое определение управленческих задач на региональном уровне;
- Разработка институциональных рамок для реализации управленческих решений – в частности, на уровне стратегических планов и программ;
- Анализ инструментов для реализации управленческих решений, включая инструменты финансирования;
- Разработка институциональной структуры, которая способна обеспечить целевое использование средств и отчетность об использовании средств – в соответствии с современными требованиями.

Цели

Техническая помощь направляется на решение следующих задач:

1. Проведение пилотного фундаментального анализа деятельности органов госуправления в регионах, предназначенных для этого институциональных структур и выделяемых им бюджетных средств. Сфера регионального развития должна быть проанализирована в двух основных ракурсах:

- а) оптимизация взаимных связей, постепенное устранение различий в уровне развития разных регионов страны;
 - б) достижение такого уровня развития страны, который обеспечит конвергенцию, высокую степень сближения с другими странами ЕС. (Здесь уместно отметить Латвию одно из самых маленьких по размерам государств-кандидатов на вступление в ЕС, при этом она рассматривается как «единый регион», single region, в контексте Региональной Политики ЕС);
2. Проверка на практике методологии фундаментального анализа и внесение необходимых корректив.
 3. Представление рекомендаций относительно улучшения отчетности и эффективности государственного управления.

Задачи

1. Проведение анализа управления сектором регионального развития – с использованием подготовленной методологии ФА. При этом обращать основное внимание на следующие вопросы:

Анализ текущей политики в сфере регионального развития, анализ внешних и внутренних факторов, которые формируют будущую политику регионального развития в стране, вступление которой в ЕС намечено на 2003 - 2004 гг., и формулирование предложений на среднесрочную и долгосрочную перспективу, а также формулирование советов по перераспределению бюджетных программ в свете правительственных установок;

■ Анализ существующей институциональной организации, направленной на разработку и реализацию политики в сфере регионального развития и предложение оптимальных структур для решения управленческих задач и эффективного применения имеющихся инструментов, в частности, в рамках содействия со стороны Phare, ISPA.

■ Разработка (в рамках существующих бюджетных ограничений) бюджетных программ, ориентированных на результат, и выработка прогнозов относительно выполнения среднесрочных бюджетных требований;

2. Рассмотрение вопросов регионального развития в сотрудничестве с Государственной Канцелярией, Министерством по региональному сотрудничеству, другими органами (национальными и региональными). Использование при

этом стратегической работы, ранее проведенной органами государственного управления, выработка и согласование стратегических целей и задач сектора в целом;

3. Изучение политики регионального развития в свете требований региональной политики ЕС), структур и функций ключевых министерств в составе сектора. Эта работа будет строиться на методологии функционального анализа, проведенного в Латвии.
4. Правильная оценка распределения существующих функций – на основе согласованных целей и задач. Определение на достаточном ли уровне выполняются все необходимые функции для достижения установленных целей и приоритетов. На основе данного исследования разработать желаемую программную структуру с определением недостающих программ, невыполняемых и лишних функций, а также программ и функций, которые дублируются разными министерствами. Оценка также должна исходить из четкого распределения ответственности, роли ведущих институтов, и механизмов координации.
5. Определение ресурсов, выделяемых на выполнение существующих функций и распределение этих ресурсов по элементам новой рекомендуемой программной структуры, с определением тех направлений, где ресурсы распыляются. Определение обоснованности соответствующих мандатов.
6. Проведение консультаций с Министерством финансов для выработки предложений по измерению результатов деятельности – в целях проведения мониторинга новой программной структуры.
7. Подготовка отчета с рекомендациями для правительства относительно предлагаемых действий (и их рамок) в сфере регионального развития и институциональных структур для реализации политики и бюджетных программ. Также в отчет должны быть включены предложения по перераспределению функций и средств в рамках министерств для создания устойчивой институциональной системы. Включение предложений по внесению изменений и дополнений в методологию проведения фундаментального анализа деятельности органов государственного управления, с учетом опыта, полученного в ходе пилотного анализа.

Условия, необходимые для проведения анализа

Этот фундаментальный анализ должен быть проведен группой экспертов, работающих в тесной

связи с Рабочим Комитетом. Группа экспертов будет состоять из:

■ **Ведущего внешнего консультанта**, который будет заниматься планированием, наблюдением, направлением и оказанием помощи в рамках проекта. Ведущий внешний консультант будет выступать в качестве общего руководителя проекта с целью обеспечения изучения и применения лучших примеров международной практики в проведении анализа государственного управления. Принципиальной ролью ведущего внешнего консультанта будет обеспечение консультаций и руководства среди местных консультантов.

■ **Внешнего советника по вопросам проведения управленческих решений**, который, наряду с практическими советами, должен обеспечить наблюдение за ходом анализа и использование лучшего международного опыта. Главная роль этого советника – помогать местным консультантам и экспертам.

■ **Группы местных консультантов**, которая будет нести ответственность за проведение фундаментального анализа под наблюдением ведущего внешнего консультанта, в частности, при подготовке итогового отчета. Эти консультанты должны рассмотреть мандаты организаций, провести анализ интересов всех вовлеченных сторон, рассмотреть институциональные функции органов, которые в настоящее время занимаются разработкой и реализацией региональной политики. Местные консультанты должны выработать описание институциональных организационных условий и программную структуру. Они также должны дать указания относительно основных результатов этой программной структуры. Местные консультанты также должны разработать предварительную карту существующих ресурсов на основе предлагаемой программной структуры.

В целях обеспечения координации интересов многочисленных заинтересованных лиц, этот проект будет проведен экспертами в условиях координации с Рабочим комитетом, в том числе с основными организациями: Секретариатом по реформе государственного управления, Министерством финансов, Государственной Канцелярией, Секретариатом по сотрудничеству с международными организациями, Министерством экономики и Министерством экологии и регионального развития. Рабочий комитет должен рассмотреть и утвердить план реализации фундаментального анализа, рассмотреть и выработать замечания относительно стратегических целей политики регионального развития, рассмотре-

ть предварительный анализ положения в сфере управления региональным развитием, проконсультировать экспертов относительно общих приоритетов и обязательств правительства, которые определяют пределы для разработки новой институциональной структуры и объемов выделяемых средств. Рабочий комитет должен утвердить итоговый отчет, подготовленный группой консультантов.

Для того, чтобы результаты фундаментального анализа способствовали рационализации сектора регионального развития, необходимо разными средствами добиваться поддержки на высоком уровне, например, ведущего органа в данном секторе – секретариата министерства по сотрудничеству с международными финансовыми организациями. Для этого можно подписать Меморандум о взаимопонимании по вопросу о целях анализа, получить гарантии Секретариата Министерства по сотрудничеству и Секретариата по реформе государственного управления – о выделении необходимых ресурсов для успешной реализации анализа и гарантии со стороны Секретариата Министерства по сотрудничеству относительно реализации предлагаемых рекомендаций.

Необходимо выработать четкий календарь работ по проведению анализа и реализации рекомендаций анализа. (Для этого необходимо консультироваться с Секретариатом Министерства по реформе государственного управления, Государственной Канцелярией и Секретариатом Министерства по сотрудничеству.

Практические результаты:

1. Меморандум о взаимопонимании между заинтересованными в проведении анализа сторонами, с описанием целей, метода проведения, и условий презентации результатов анализа.
2. Рабочий документ, содержащий обзор текущей политики в сфере регионального развития и соответствующие предложения – с определением положения текущего среднесрочного бюджета и комментариями относительно адекватности данного положения в свете политики правительства.
3. Описание стратегических целей и задач всего сектора в целом.
4. Рекомендации по устранению лишних или дублируемых функций органов в составе сектора регионального развития – с рассмотрением функциональных вопросов, игнорировавшихся до настоящего времени.

5. Программная структура для ведущих институтов, которая связывала бы эту предлагаемую структуру с выделяемыми из бюджета средствами, в том числе с учетом предлагаемой передачи средств из учреждений в составе государственного сектора.
6. Ряд предлагаемых индикаторов для измерения результатов деятельности в целях мониторинга результатов программы.
7. Итоговый отчет, в котором приводятся результаты проведенной работы, и рекомендации по совершенствованию отчетности, согласованные с заинтересованными лицами и утвержденные Рабочим комитетом. Содержание данного отчета будет включать в себя:

- Описание использованной методологии, в том числе указания о внесенных коррективах в существующую методологию;
- Описание стратегических целей и задач с определенными программными результатами;
- Анализ текущего положения в секторе, включая описание преследуемых целей, существующих сегодня институциональных условий, и уровня текущего финансирования;
- Предложения по созданию новой институциональной системы, соответствующей стратегическим целям и задачам интеграции с ЕС, а также по передаче, изменению или принятию новых функций в соответствии со стратегическими задачами;
- Предложения по структуре программного бюджета, привязанного к стратегическим целям и необходимым результатам.
- Рекомендации о среднесрочных и краткосрочных действиях по выполнению необходимой реорганизации.

Отчетность

По всем договорным вопросам, консультанты будут отчитываться перед заместителем руководителя секретариата по реформе государственного управления Светланой Проскуровска.

Адрес: Raina bulvaris 4, LV 1050 Riga, Latvia.
Phone 371 7223109, Fax 371 7223148.
E-mail: svetlana.proskurovska@vprb.lv
svetlana.proskurovska@vrm.lv

Г-н Нормундс Малнакс будет контактным лицом в миссии Всемирного банка в Латвии. Phone 7507056, e-mail nmalnacs@worldbank.org

Профили консультантов:

1. Ведущий внешний консультант:

- а) минимум пять лет опыта работы в государственном секторе;
- б) опыт разработки и реализации систем управления в органах государственного управления;
- в) хорошее знание и опыт работы с современными системами управления государственными расходами;
- г) хорошее знание и опыт работы с руководящими принципами управления государственным сектором;
- д) желателен опыт управления институциональными реформами;
- е) знание английского языка;
- ж) отличные навыки общения и презентаций.

2. Внешний советник по вопросам проведения управленческих решений:

- а) минимум пятилетний опыт в сфере планирования политики регионального развития;
- б) хорошее знание и опыт в сфере стратегического планирования;
- в) знание английского языка;
- г) желательно знание положения в Латвии в сфере регионального планирования;
- д) отличные навыки общения и презентаций.

3. Местные консультанты:

- а) опыт проведения функционального анализа в сфере государственного управления;
- б) хорошее знание вопросов государственного управления в Латвии;
- в) общее понимание вопросов программных бюджетов;
- г) знание английского языка.

Расписание и технические детали

Проект должен быть реализован в течение двух недель, начиная с 2 июля 2001 года. Три экземпляра итогового отчета на латышском и английском языках должны быть переданы в Секретариат по реформе государственного управления вместе с положительной оценкой со стороны Рабочего комитета.

Оплата, в соответствии с индивидуально подписанными контрактами с ведущим консультантом, советником по вопросам региональной политики, а также на основе представленных счетов и подтверждающей

документации будет произведена подрядчикам в течение 1 месяца после дня подачи документов переводом на указанный банковский счет, но не позднее 3 месяцев после завершения проекта.