

СИСТЕМА ПОКАЗАТЕЛЕЙ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В ОБЛАСТИ СОДЕЙСТВИЯ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ В ПЕРМСКОМ КРАЕ

Введение

Оценку эффективности работы центров занятости населения (ЦЗН) осуществляет Агентство по занятости населения Пермского края (далее – Агентство) на основе нормативно-правовых актов федерального и регионального уровней, а также указов и постановлений о контрольных показателях. На текущий момент основным показателем, позволяющим оценить эффективность ЦЗН по Пермскому краю, является напряжённость. Напряжённость – коэффициент, характеризующий количество клиентов, обратившихся за получением услуг в ЦЗН за текущий период в расчёте на одного работника.

Распределение бюджетных средств на финансирование программ, проводимых в целях поддержки занятости населения, осуществляется на основе заявок, которые ЦЗН регулярно предоставляют Агентству, исходя из которого составляются нормативы по выделению бюджетных средств из федерального и краевого бюджетов, распределяемые Агентством. Наряду со средствами, выделяемыми на реализацию программ, центры занятости населения получают средства на текущее содержание, т.е. выплату заработной платы сотрудникам, содержание и ремонт помещений центров. Система финансирования, представленная в таком виде, носит название «нормативная» и имеет ряд недостатков, которые схематично представлены на рис. 1.

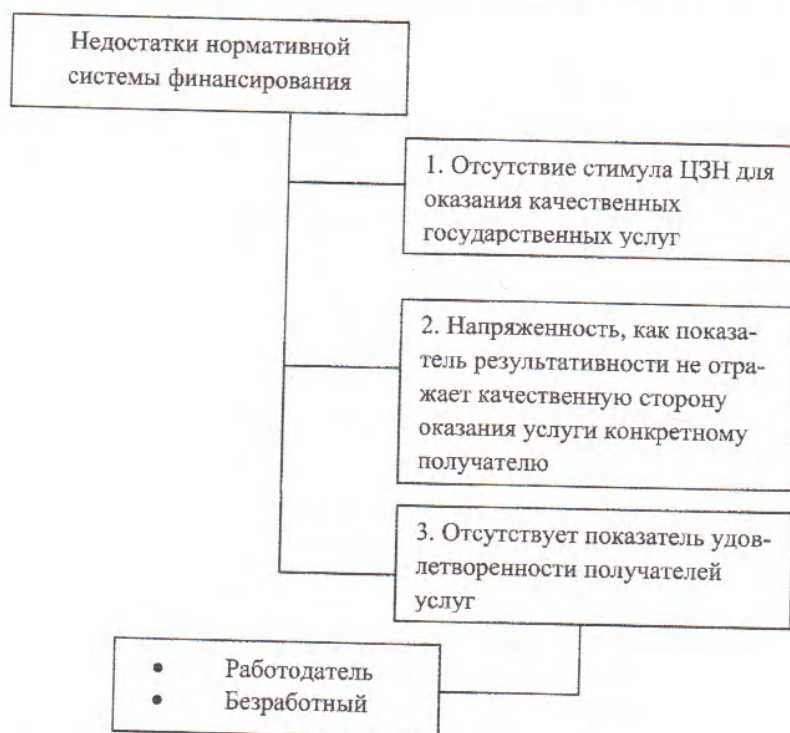


Рис.1 Недостатки нормативной системы финансирования

Таким образом, можно выделить следующие риски при реализации существующих методов оценки эффективности:

- нормативная система финансирования не предусматривает эффективного использования бюджетных средств;

- существует вероятность предоставления недостоверной информации Агентству по выполнению заявок;

- отсутствует управленческая инициатива при реализации федеральных и краевых программ, направленных на содействие занятости;

- существует нехватка денежных средств на содержание ЦЗН;

- финансирование не учитывает территориальных особенностей расположения ЦЗН.

Актуальность данного проекта в сложившейся ситуации на рынке труда не вызывает сомнения. В настоящее время на рынке труда особо остро стоят проблемы, связанные с такими явлениями, как:

1. введение режимов неполного рабочего времени, временной приостановки работы (простоя) и предоставление работникам отпусков без сохранения заработной платы;

2. резкое усиление активности предприятий и организаций, связанной с сокращением штатов, реорганизацией или ликвидацией (на основании пунктов 1 и 2 статьи 81 Трудового Кодекса Российской Федерации).

В связи с этим усиливается значение эффективного расходования средств бюджета, направленных на содействие занятости, а также более адекватной оценки деятельности ЦЗН. Без сомнения, внедрение проекта поможет преодолеть недостатки и риски ныне существующей системы оценки эффективности деятельности ЦЗН.

При обобщении подходов, реализуемых другими субъектами Российской Федерации, по данной проблеме можно выделить следующие основные показатели оценки эффективности:

1. напряжённость – количество получателей государственных услуг на одного сотрудника ЦЗН за отчётный период;

2. количество трудоустроенных в течение отчетного периода по сравнению с нормативными контрольными показателями, определёнными соответствующим приказом (в %);

3. эффективность использования вакансий – определяется отношением количества снятых вакансий с учета ЦЗН в течение отчётного периода к общему количеству вакансий в течение отчётного периода.

Однако перечисленные подходы, используемые, в том числе, и другими субъектами РФ, также не исключают появления недостатков и рисков, которые были перечислены ранее. Поэтому в рамках данного проекта предлагается реализация системы бюджетирования и оценки эффективности деятельности ЦЗН, содержащая принципиально новые подходы, основанные, в первую очередь, на конкуренции между получателями бюджетных средств, причём конкурентным преимуществом будет являться наиболее эффективное использование средств бюджета, оценённое посредством удовлетворённости получателей услуг в сфере содействия занятости.

Объектом исследования данного проекта являются Центры занятости населения, а также Агентство по занятости населения Пермского края как орган, осуществляющий контроль и распределение бюджетных средств между ЦЗН.

Предметом исследования проекта является:

1. механизмы оценки эффективности существующей системы работы ЦЗН;

2. системы показателей оценки эффективности работы службы занятости, а также системы стимулирования работы ЦЗН посредством мониторинга результативности оказания услуг.

Целью проекта является разработка:

1. системы показателей оценки эффективности работы ЦЗН;

2. системы бюджетирования, основанной на разработанной системе показателей оценки эффективности работы ЦЗН;

3. методики оценки эффективности внедрения данной системы.

Основные задачи, решаемые при достижении цели:

- создание конкурентной среды между ЦЗН;

- стимулирование наиболее эффективного использования бюджетных средств;

- повышение эффективности работы ЦЗН (оценивается получателями услуг);

- построение прогнозных оценок эффектов от внедрения системы.

Аналитическая часть

Анализ системы оценки результативности деятельности объектов Службы занятости населения (СЗН)

Проблема оценки эффективности деятельности службы занятости населения включает необходимость выбора оценочных показателей, стимулирующих совершенствование работы,

повышение уровня и качества обслуживания населения, непрерывное развитие системы управления органами занятости.

Контрольные показатели оценки эффективности центров занятости по Пермскому краю определяются приказом Агентства службы занятости, которое также занимается распределением бюджета между Центрами Службы занятости населения.

Рассмотрим показатели оценки эффективности ЦЗН более подробно (см. рис.2):

1) расчётные показатели предельной пропускной способности по регистрации граждан в качестве ищущих работу и результативности оказания государственных услуг на одного работника службы занятости. Контроль этого показателя осуществляет Агентство по занятости населения;

2) количество организованных общественных работ, количество временно трудоустроенных, количество стажировок в целях приобретения опыта работы безработных граждан, граждан, ищущих работу. Органы, осуществляющие контроль за проведение данных мероприятий: органы местного самоуправления, работодатели, Министерство промышленности и науки Пермского края, Министерство регионального развития Пермского края, Дорожное агентство Пермского края;

3) количество прошедших стажировку выпускников учебных заведений высшего, среднего и начального профессионального образования, испытывающих трудности в поиске работы. Контроль проведения данного спектра мероприятий также возложен на Агентство по занятости населения.

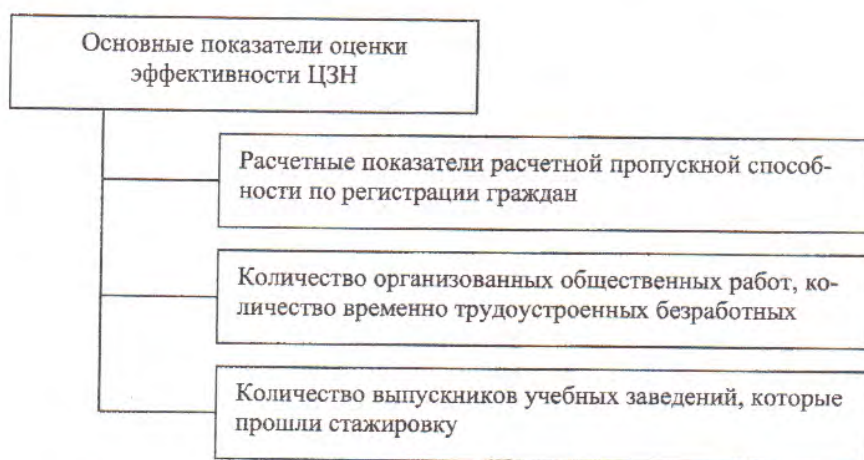


Рис.2. Основные показатели оценки эффективности деятельности ЦЗН

Анализ специфики проблем управления объектами ЦЗН

При анализе результативности работы ЦЗН нельзя не учитывать специфику каждой конкретной территории. Среди специфических особенностей управления объектами Службы занятости Пермского края можно выделить следующие (см. рис.3):

1. различие по уровню квалификации безработных;
2. большое количество исправительных учреждений;
3. территориальные различия по площади Муниципальных образований;
4. наличие градообразующих предприятий почти в каждом Муниципальном округе.

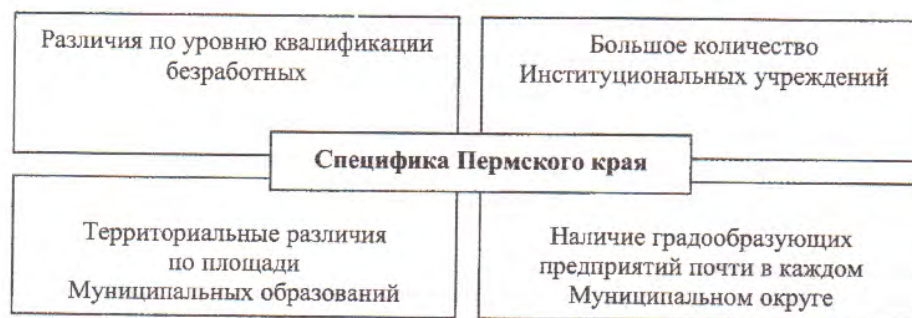


Рис.3. Специфические особенности Пермского края, влияющие на деятельность ЦЗН

Рассмотрим подробнее каждую из перечисленных особенностей.

– Различие по уровню квалификации безработных

При рассмотрении уровня квалификации работников конкретных муниципальных районов можно сделать вывод о том, что все квалифицированные работники, которые работают или работали, но по различным обстоятельствам остались безработными, стремятся в красной центр. С другой стороны, мало кто из квалифицированных сотрудников рассматривает перспективы своего трудоустройства в муниципальных районах, отдалённых от краевого центра.

Уровень квалификации очень часто не удовлетворяет требованиям работодателей, поэтому в отдалённых от краевого центра районах необходимо проводить более активную пере-квалификацию безработных.

– Большое количество исправительных учреждений

Почти в каждом муниципальном образовании располагается исправительная колония, а в некоторых районах и не одна. Многие заключённые, возвращаясь из мест лишения свободы, остаются по месту отбывания наказания. Далее приведены примеры наличия исправительных учреждений в конкретных территориях (см. табл.1).

Перечень исправительных учреждений, расположенных на территории муниципальных образований Пермского края

Таблица 1

Муниципальное образование	Исправительное учреждение
ГУ ЦЗН г. Перми	<ul style="list-style-type: none"> • Колония-поселение № 31 г. Пермь, ул. Соликамская, 246 а • Учреждение ИК-32 г. Пермь, ул. Докучаева, 27
ГУ ЦЗН Оханского района	<ul style="list-style-type: none"> • Колония-поселение № 39 Оханский р-н, д. Мерзляки, ул. Центральная
ГУ ЦЗН Чердынского района	<ul style="list-style-type: none"> • Объединение исправительных колоний № 11, ФГУ Чердынский р-н, шт. Ныроб, ул. Уральская, 20
ГУ ЦЗН г. Соликамска	<ul style="list-style-type: none"> • Объединение исправительных колоний № 2, ФГУ г. Соликамск, ул. Карналлитовая, 98 • Учреждение АМ № 244/3 г. Соликамск, ул. Карналлитовая, 98 • Учреждение ИК-9 г. Соликамск, ул. Лесной Поселок, 12 а • Учреждение ОТБ № 17 Соликамский р-н, пос. Нижнее Мошево
ГУ ЦЗН г. Чусового	<ul style="list-style-type: none"> • Учреждение ИК-10 Чусовской р-н, пос. Всесвятский
ГУ ЦЗН г. Губахи	<ul style="list-style-type: none"> • Учреждение ИК-12 Губахинский р-н, пос. Широковский
ГУ ЦЗН г. Кунгура	<ul style="list-style-type: none"> • Учреждение ИК-18 Кунгурский р-н, шт. Дальний • Учреждение ИК-30 г. Кунгур, ул. Гоголя, 5 • Учреждение ИК-40 г. Кунгур, Сибирский тракт, 3-й км • Учреждение ИК-6 Соликамский р-н, пос. Сим
ГУ ЦЗН г. Березники	<ul style="list-style-type: none"> • Учреждение ИК-28 г. Березники, пр. Ленина, 81

Основную и ключевую роль в социальной адаптации бывших заключённых на новом месте жительства является трудоустройство на работу. Не все работодатели готовы принять на свободную вакансию бывшего заключённого, поэтому те вынуждены обращаться в ЦЗН, с целью найти себе работу.

– Территориальные различия по площади Муниципальных образований

ЦЗН находится, как правило, в районном центре. При рассмотрении эффективной работы ЦЗН, особую роль играет площадь муниципального образования. Иногда возникают ситуации, в которых безработных по различным причинам не может часто ездить в районный центр на курсы повышения квалификации, осуществлять непрерывное взаимодействие с сотрудниками территориального центра. Безработные, желающие получить государственные услуги, не должны остаться без внимания.

Север Пермского края отличается большой площадью муниципальных образований, чего нельзя сказать про юг. При распределении финансовых средств это должно учитываться не только Агентством по центру занятости, но и руководителями территориальных ЦЗН.

– Наличие градообразующих предприятий почти в каждом Муниципальном округе

Сокращение числа безработных на градообразующем предприятии или его закрытие может существенно сказаться на количестве безработных в конкретном муниципальном образовании. Наиболее проблемными предприятиями являются перечисленные в табл.2.

Перечень проблемных градообразующих предприятий Пермского края

Центр занятости	Градообразующее предприятие
ГУ ЦЗН г. Краснокамска	ОАО «ЦБК «Кама»
ГУ ЦЗН г. Чайковского	ООО «Уралоргсинтез»
ГУ ЦЗН г. Лысьвы	ОАО «Лысьвенский металлургический завод»
ГУ ЦЗН г. Чусового	ОАО «Чусовской металлургический завод»
ГУ ЦЗН г. Александровска	ОАО «Александровский машиностроительный завод»
ГУ ЦЗН Красновишерского района	ОАО «Уралалмаз»

В результате сокращений на градообразующих предприятиях необходимо реализовать федеральные, краевые и муниципальные программы и проекты по созданию новых рабочих мест в проблемных Муниципальных образованиях.

Однако если обратиться к Приложению 1, представляющему анализ распределения бюджетных средств 2008 г., можно увидеть, что существующая система не может оперативно реагировать на изменение конъюнктуры рынка. В данной таблице представлен такой показатель, как затраты бюджета в рублях на одного обратившегося в ЦЗН, а также отклонение по территориям этого показателя от средневзвешенного по Краю. Таким образом, можем увидеть, сколько денег тратится на одного бюджетополучателя в конкретном ЦЗН относительно других территорий. Среди ЦЗН, характеризуемых данным показателем как непроблемные (показатель проблемности $< 0,9$), фигурируют такие территории как Краснокамск, Лысьва, Чайковский, Чусовой, Александровск – территории, которые столкнулись с серьезными проблемами, связанными с избыточным выбытием занятого населения ввиду сокращений на градообразующих предприятиях. Это 5 территориальных ЦЗН из 11, выделенных как непроблемные, то есть те ЦЗН, на которые в среднем направляется меньше денежных средств и внимания. Такая же ситуация обстоит и с территориями, на которых присутствуют исправительные учреждения. Лишь 3 ЦЗН из 8 обозначенных классифицируются по выведенному показателю как проблемные. Данная ситуация показывает, что существующая система распределения бюджетных средств содержит серьезный лаг между установлением лимитов расходования средств бюджета и их использованием, а также не до конца учитывает специфику территорий при распределении средств бюджета.

Анализ внешней среды функционирования объекта – Службы занятости населения – подчеркивает большую зависимость от субвенций федерального бюджета, впрочем, избежать которой в ближайшее время не удастся. На данный момент в Крае реализуется 2 программы, в числе которых программа срочных мер содействия занятости населения, на 90,9% финансируемая из федерального бюджета, что не может не говорить о довольно значительной зависимости реализуемых мероприятий от лимитов бюджета, устанавливаемых на федеральном уровне. Данная схема финансирования порождает риски недополучения средств бюджета, планируемых в виде бюджетных заявок Центрами занятости.

В то же время, существующее на данный момент разделение статей красного бюджета на реализацию программ содействия занятости и содержания ЦЗН не позволяет содержать объекты структуры Службы занятости населения в достойном виде, а также затрудняет рост заработной платы работников Службы. Таким образом, снижается мотивация на оказание качественных услуг по содействию занятости со стороны работников Службы.

Оценка текущей ситуации, сложившейся на рынке труда Пермского края

В 4 квартале 2008 года и январе текущего года на рынке труда Пермского края наметился целый ряд негативных тенденций, свидетельствующих об ухудшении экономической ситуации в организациях различных видов экономической деятельности.

– Высвобождение работающих из экономики

В соответствии с уведомлениями, полученными государственными учреждениями центрами занятости населения городов и районов (далее – ГУ ЦЗН) от предприятий и организаций Пермского края, в течение января-декабря 2008 года с предприятий и из организаций региона было высвобождено 13,8 тыс. работающих.

Начиная с октября 2008 г. предприятия и организации резко усилили активность, связанную с сокращением штатов, реорганизацией или ликвидацией (на основании пунктов 1 и 2 статьи 81 Трудового Кодекса Российской Федерации):

• в январе 2009 г. предполагается высвободить 3918 чел. (на 15,4% выше декабря 2008 г. и в 2,8 раза выше соответствующего показателя января 2008 г.), в том числе в крупных городах:

- г.Перми - 637 чел.;
- г.Березники – 514 чел.;
- г.Кудымкаре – 515 чел.;
- г.Краснокамске – 412 чел.

• в феврале 2009 г., по полученным сведениям, объемы высвобождений возрастут и составят 4265 чел. (на 8,9% выше января и в 4,4 раза выше февраля 2008 г.), в том числе:

- г. Пермь – 1364 чел.
- г. Лысьва – 244 чел.
- г. Чайковский – 486 чел.
- Нытвенский район – 230 чел.
- . Краснокамск – 448 чел.

Общая численность работников, получивших предупреждения о возможном высвобождении в январе-марте 2009 г., составляет 9008 чел. (в 3,0 раза выше аналогичного периода 2008 г.).

Наибольший объем высвобождений придется в ближайшие месяцы на обрабатывающие производства (3871 чел.), в т.ч.

- производство целлюлозы и бумаги и изделий из них (838 чел.)
- производство электрических машин и оборудования (769 чел.)
- химическое производство (647 чел.)
- металлургическое производство (394 чел.)
- производство машин и оборудования (286 чел.),

а также на отрасли бюджетной сферы и государственного управления (здравоохранение – 1334 чел., образование – 988 чел.).

– **Массовые высвобождения и неполная занятость**

С октября 2008 г. Агентством по занятости населения Пермского края осуществляется ежемесячный мониторинг массовых увольнений и неполной занятости работников в соответствии с приказом Минздравсоцразвития России от 28 ноября 2008 г. № 682.

По состоянию на 28 января 2009 г. массовые высвобождения работников в связи с ликвидацией организаций либо сокращением численности или штата работников, а также ведение режимов неполного рабочего времени, временной приостановки работы (простое) и предоставления работникам отпусков без сохранения заработной платы отмечены на предприятиях и в организациях 22-х муниципальных образований Пермского края (из 48-ми):

- город Пермь – 34 предприятий;
- Лысьвенский муниципальный р-н – 9 предприятий;
- Чусовской муниципальный р-н – 9 предприятий;
- город Соликамск – 8 предприятия;
- Верещагинский, Чайковский, Чернушинский муниципальные р-ны – по 6 предприятий;
- Александровский, Горнозаводский, Краснокамский муниципальные р-ны – по 4 предприятия;
- Очерский и Частинский муниципальные р-ны – по 3 предприятия;
- город Березники, город Кунгур, Гремячинский, Красновишерский, Куединский, Косинский, Кочевский, Октябрьский, Ординский, Пермский муниципальные р-ны – по 1-2 предприятия.

Наиболее значительные высвобождения ожидаются на следующих предприятиях и в организациях Пермского края:

- ОАО «ЦБК «Кама» – 810 чел. (градообразующее);
- ООО «Камский кабель» – 730 чел.;
- ООО МЗ «Камасталь» – 500 чел.;
- ООО «Уралоргсинтез» – 484 чел. (градообразующее);
- ОАО «Кунгурский машзавод» – 325 чел.;
- ОАО «Лысьвенский металлургический завод» – 290 чел. (градообразующее);
- МУЗ ЦРБ Октябрьского района – 224 чел.;
- ОАО «Чусовской металлургический завод» – 268 чел. (градообразующее);
- ОАО «Галоген» – 206 чел.;

- ОАО «Бератон» – 206 чел.;
- ООО «Технология-сервис» – 141 чел.;
- ООО «Метил-М» – 130 чел.;
- ОАО «Пермский маргариновый завод» – 129 чел.;
- ЗАО «Сибур-химпром» – 114 чел.;
- ОАО «Александровский машиностроительный завод» – 116 чел. (градообразующее);
- ОАО «Уралалмаз» - 107 чел. (градообразующее).

Из числа работников, предполагаемых к увольнению:

• 1024 чел. (17,3%) уже уволено, в т.ч. 491 чел. (47,9% от численности уволенных) трудоустроено, из них 284 чел. – на своих предприятиях;

- 266 чел. – оформлена трудовая пенсия по старости;
- 407 чел. обратились в ГУ ЦЗН, в т.ч. 147 чел. – признано безработными.

– *Прогноз динамики спроса на рабочую силу на 2009 г.*

По оценкам департамента экономического развития Аппарата Правительства Пермского края, масштабы высвобождения работников по инициативе работодателей из экономики региона в 2009 г. могут составить 30-50 тыс. человек или 2-3% от численности занятого населения, то есть окажутся в 3-4 раза выше сложившихся в последние годы объемов. Не меньший объем, то есть около 50 тыс. человек, составит сокращение численности работающих по другим причинам (увольнение по собственному желанию, расторжение контрактов по соглашению сторон и т.д.)

По отраслям экономики основной объем высвобождений придется на обрабатывающие производства (40 тыс. чел.), торговлю (20 тыс. чел.), транспорт и связь (20 тыс. чел.), строительство (12 тыс. чел.).

По профессионально-квалификационным группам высвобождения больше всего затронут административно-управленческий персонал, служащих (30-50% общей численности высвобожденных) и неквалифицированных рабочих (20-30%).

С другой стороны, в результате реализации ряда федеральных, краевых и муниципальных программ и проектов в отдельных видах деятельности и территориях будет создано ориентировочно 16,0 тыс. рабочих мест, однако это количество не сможет компенсировать прогнозируемых масштабов снижения спроса на рабочую силу в результате кризисных явлений в экономике.

Проектная часть

Описание методики оценки эффективности ЦЗН

Схематично распределение бюджетных средств между Центрами службы занятости населения может быть представлено следующей формулой:

$$B_t = \sum_{i=1}^n M_i \Phi_i + QR + C = (M_1 \Phi_1 + M_2 \Phi_2 + \dots + M_n \Phi_n) + QR + C, \quad (1)$$

где B_t – бюджетные средства, выделенные ЦЗН в период t , M_i – мероприятие номер i , запланированное на текущий период ЦЗН, n – общее количество мероприятий, проводимых соответствующим ЦЗН, Φ_i – объем бюджетных средств, выделенных для реализации мероприятия номер i из расчета на одного участника, Q – объем нетрудоустроенного населения, признанного безработным и получающего пособие по безработице, R – среднее значение выплачиваемого пособия по безработице, C – бюджетные средства, расходуемые ЦЗН на содержание (зарплата сотрудникам, обслуживание и ремонт занимаемых помещений и др.).

Одной из целей данного проекта является разработка такой системы оценки эффективности ЦЗН, которая позволила бы наиболее рационально распределять бюджетные средства среди ЦЗН, а также способствовала бы росту конкуренции ЦЗН за бюджетные средства и стимулировала бы руководителей ЦЗН наиболее эффективно распределять имеющиеся в их распоряжении ресурсы. Далее будет представлена схема оценки эффективности и основанная на ней система бюджетирования ЦЗН, позволяющая приблизиться к поставленным целям.

Основным принципом, на котором основывается система оценки результативности деятельности ЦЗН, является привлечение к оценке ЦЗН получателей услуг, т.е. граждан, обратившихся в ЦЗН (в связи с поиском работы, за консультацией, для переквалификации и др.), а также работодателей, размещающих в базе данных ЦЗН вакансии. В связи с этим, оценка

должна осуществляться на основе опроса получателей услуг, производимого через полгода после их регистрации. Таким образом, за это время как работодатель сможет оценить успешность работы сотрудника, занявшего выставленную им в ЦЗН вакансию, так и безработный сможет оценить, насколько оказанные услуги помогли ему в трудоустройстве и насколько он удовлетворен своей текущей позицией. Заказчиком данного исследования для наибольшей объективности должно стать Агентство по занятости населения Пермского края, исполнителем – компания, оказывающая аутсорсинговые услуги по оценке мнения граждан и юридических лиц. Заказ на данную услугу должен быть организован в форме краевого тендера. В результате данного мероприятия по каждому ЦЗН появится возможность оценки удовлетворённости получателей услуг деятельностью данного ЦЗН.

Оценка со стороны граждан, признанных безработными, либо обратившимися в ЦЗН за услугой:

$$O_1^i = \frac{1}{m} \sum_{k=1}^m O_k^i, \quad (2)$$

где O_1^i – оценка удовлетворённости деятельностью i -ого ЦЗН со стороны населения, m – количество опрошенных, O_k^i – результирующий балл оценки удовлетворённости деятельностью ЦЗН, выставленный опрошенным.

Как отмечалось, помимо анкетирования населения должно проходить и анкетирование потенциальных работодателей, разместивших имсющиеся вакансии в ЦЗН (насколько предложенный им сотрудник удовлетворяет предъявляемым требованиям и др.):

$$O_2^i = \frac{1}{p} \sum_{k=1}^p O_k^i, \quad (3)$$

где O_2^i – оценка удовлетворённости деятельностью i -ого ЦЗН со стороны работодателей, p – количество опрошенных, O_k^i – результирующий балл оценки удовлетворённости деятельностью ЦЗН, выставленный опрошенной организацией.

Предполагается, что данные оценки будут варьироваться от 0 до 5, что обеспечит наглядность и удобство в интерпретации результатов (0 – самая «плохая» из всех возможных оценок, 5 – наилучшая оценка), поскольку подобная шкала присуща нам со школьной скамьи. Таким образом, далее будем полагать, что $O_1^i \in [0; 5]$, $O_2^i \in [0; 5]$.

Исходя из двух оценок, полученных посредством анкетирования, выводится суммарная оценка конкретного ЦЗН:

$$K^i = w_1 O_1^i + w_2 O_2^i, \quad (4)$$

где K^i – суммарная оценка деятельности ЦЗН со стороны получателей услуг, O_1^i – оценка удовлетворённости деятельностью данного ЦЗН со стороны населения, O_2^i – оценка удовлетворённости деятельностью данного ЦЗН со стороны работодателей ($w_1 = \frac{m}{m+p}$, $w_2 = \frac{p}{m+p}$; w_1 и w_2 – вес соответствующей оценки в суммарной оценке, причём $w_1 + w_2 = 1$).

С учётом ограничений на значения величин O_1^i и O_2^i , а также с учётом введения весов получаем, что $K^i \in [0; 5]$.

Полученная оценка обладает некоторой долей субъективности, но, одновременно с тем, позволяет привлечь население к оценке эффективности деятельности государственных образований, что повышает престиж власти и доверие к ней со стороны населения. В связи с этим, одним из мероприятий, реализуемых в проекте, должна стать информационная кампания со стороны Агентства по занятости населения Пермского края, целью которой является разъяснение населению проводимой реорганизации деятельности ЦЗН.

Для повышения объективности и комплексности оценки эффективности ЦЗН необходимо в полученную формулу ввести ряд дополнительных коэффициентов, позволяющих элиминировать элемент субъективности. Итоговая оценка эффективности ЦЗН примет следующий вид:

$$K_{ЦЗН}^i = K^i(1 + \mu) \cdot \frac{N_T}{N_O} \cdot \Delta N, \quad (5)$$

где K^i – суммарная оценка деятельности ЦЗН со стороны получателей услуг, N_T – количество людей, получивших услугу в течение отчетного периода, N_O – общее количество обратившихся в ЦЗН граждан, признанных безработными, μ – коэффициент, характеризующий долю граждан, уличённых в мошенничестве, т.е. получающих пособие по безработице, но не имеющих на то оснований (за исключением случаев ошибки сотрудников ЦЗН), $\Delta N = \frac{N_t^i}{N_{t-1}^i}$ – это индекс роста численности обратившихся безработных за последние полгода по сравнению с предыдущим полугодием.

Комплексная оценка, как будет показано далее, должна использоваться при планировании выделения средств ЦЗН, и, поскольку величина комплексной оценки при данной методике расчета будет примерно варьироваться в интервале $[0; 5]$, очевидно, что достаточно большой её разброс будет существенно менять значение уровня бюджета на прогнозный период. В таком случае, к величине комплексной оценки необходимо применить линейное преобразование:

$$\tilde{K}_{ЦЗН}^i = 0.1 \cdot (K_{ЦЗН}^i - \bar{K}_{ЦЗН}) + 1 \quad (6)$$

В данной записи, оценка $\tilde{K}_{ЦЗН}^i$ не позволит отклониться бюджету ЦЗН от бюджета предыдущего года значительно более чем на 10% при крайне высоких или крайне низких оценках деятельности ЦЗН по сравнению со средними по Краю.

Описание методики бюджетирования ЦЗН, основанной на предлагаемых критериях оценки эффективности

Система бюджетирования ЦЗН, основанная на выведенном ранее показателе, может быть представлена алгоритмом расчёта бюджетов. Для этого необходимо разработать механизм, позволяющий вычислить базовое значение бюджета. Обозначим за B_0^i бюджет базового для расчёта года – для этого год внедрения проекта обозначим нулевым. Бюджет i -ого ЦЗН на нулевой год будет рассчитан следующим образом:

$$B_0^i = \bar{B}_{t \in [-5; -1]}^i \cdot \frac{\sum_{j=1}^n B_{-1}^j}{\sum_{j=1}^n \bar{B}_{t \in [-5; -1]}^j} \cdot I_0 \quad (7)$$

В данной формуле бюджет i -ого территориального Центра занятости рассчитывается исходя из среднего значения объёмов нормативного финансирования за последние 5 лет, при этом, сумма бюджетов всех территориальных ЦЗН приведена к сумме бюджетов предыдущего года, что говорит о недопущении недорасхода/перерасхода средств по сравнению с прошедшим годом, и проиндексирована на значение I_0 , являющееся индексом роста расходов бюджета на сферу занятости базового года по отношению к предыдущему году.

Все последующие бюджеты рассчитываются по следующей формуле:

$$B_{t+1}^i = B_t^i \cdot \frac{\tilde{K}_t^i}{\bar{\tilde{K}}_t} \cdot \frac{\sum_{j=1}^n B_t^j}{\sum_{j=1}^n \left(B_t^j \cdot \frac{\tilde{K}_t^j}{\bar{\tilde{K}}_t} \right)} \cdot I_{t+1} \quad (8)$$

В соответствии с данной формулой бюджет i -ого ЦЗН на следующий год рассчитывается исходя из бюджета текущего года, умноженного на отклонение комплексной оценки данного ЦЗН от средней по Краю. Сумма бюджета приведена к сумме текущего года и проиндексирована на уровень роста расходов бюджета на сферу занятости будущего года по сравнению с предыдущим.

Поясним эффект данного способа расчёта объёмов финансирования. Во-первых, подобный способ финансирования должен стимулировать сотрудников ЦЗН к более качественному и доброжелательному взаимодействию с получателями услуг, т.к. содержит в себе оценку деятельности ЦЗН со стороны потребителей услуг. Во-вторых, данный метод ориентирует на конкуренцию ЦЗН между собой за бюджетные средства, т.к. очевидно, что ЦЗН, имеющие значение коэффициента $K_{ЦЗН}^i$ выше среднего по региону, будут профинансированы в несколько больших объёмах, нежели ЦЗН, имеющие значение коэффициента $K_{ЦЗН}^i$ ниже среднего по региону. В-третьих, использование данного подхода позволяет отойти от рамок нормативного финансирования и дать большую свободу действий руководителям ЦЗН.

Поясним последнее утверждение. Разработанная система предполагает объединение статей бюджета, направленных на реализацию программ, со статьёй содержания ЦЗН. При повышении количества трудоустроенных снижаются затраты, связанные с выплатой им пособий по безработице. При этом если оценка $K_{ЦЗН}^i$ по итогам периода у данного ЦЗН будет выше средней по региону, то, в соответствии с разработанной методикой, у ЦЗН в будущем году появятся в некоторой степени «излишки» бюджетных средств, которыми они могут распоряжаться по своему усмотрению: либо израсходовать их на выплату премий сотрудникам ЦЗН, либо на эти средства провести очередной проект, способствующий повышению эффективности ЦЗН (внедрение нового программного обеспечения, проведение информационной кампании и др.), что, в свою очередь, отразится на финансировании последующих периодов.

Итак, в целях внедрения нового показателя оценки деятельности ЦЗН для обеспечения повышения качества обслуживания и в целом повышения эффективности деятельности ЦЗН предлагается проведение ряда мероприятий, в скобках указаны сроки и очередность исполнения мероприятий:

1. законодательное утверждение предлагаемой реорганизации деятельности ЦЗН;
2. информирование населения и работодателей о проводимой реорганизации оценки эффективности деятельности ЦЗН (за месяц до планируемого срока утверждения программы, в течение 3 месяцев активная информационная поддержка, а также непосредственно при регистрации получателя государственной услуги в сфере занятости – непрерывно);
3. проведение тендера на осуществление социологического исследования с целью получения количественной оценки деятельности ЦЗН с точки зрения получателей услуг (после утверждения закона о новой системе оценки и распределения средств бюджета, но не позднее, чем через 5 месяцев);
4. разъяснение сотрудникам ЦЗН формирующейся системы оценки эффективности ЦЗН (за месяц до планируемого срока утверждения новой системы оценки и распределения средств бюджета, а также после её принятия и во время принятия решений о распределении средств бюджета по территориальным Центрам занятости).

Ресурсное обеспечение проекта

Источником финансирования предполагаемой реорганизации должны стать субвенции из федерального бюджета. Объём финансирования мероприятий за счёт средств федерального бюджета устанавливается федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год. Для определения потребности в средствах федерального бюджета для реализации мероприятий реорганизации в Федеральную службу по труду и занятости в установленные сроки будут направляться бюджетные заявки. Объёмы финансирования, выделяемые из средств федерального бюджета на реализацию мероприятий реорганизации оценки эффективности ЦЗН, будут уточняться после принятия федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и получения из Роструда соответствующих лимитов бюджетных обязательств.

Риски в реализации проекта

Риски в реализации реорганизации связаны с внутренними и внешними факторами. Минимизация негативного влияния внутренних факторов на реализацию мероприятий реорганизации финансирования ЦЗН осуществляется механизмами, заложенными системой контроля реализации проекта, который осуществляет Агентство.

Основным риском в реализации проекта, связанным с внешними факторами, может быть отсутствие финансирования (или неполное финансирование) мероприятий, предусмотренных проектом. Для минимизации негативного влияния внешних факторов на реализацию проекта предусматриваются механизмы, указанные в табл.3. Также представлены положительные риски, при появлении которых будет достигнуто улучшение эффективности функционирования проекта.

Таблица 3

Внешние риски реализации проекта, их предполагаемые эффекты, а также возможные механизмы их преодоления

Внешние факторы, влияющие на реализацию проекта	Эффекты рисков и механизмы минимизации негативного влияния внешних факторов
Отсутствие финансирования (или неполное финансирование) мероприятий, предусмотренных проектом	1. Подготовка расчётов по корректировке проекта и представление заявки в Роструд о получении дополнительных финансовых средств из федерального бюджета. Эффект – затягивание сроков внедрения проекта. 2. Включение расходов на внедрение проекта в расчет индекса роста средств бюджета, направляемых в сферу занятости. Эффект – снижение текущих затрат на финансирование ЦЗН
Положительная оценка со стороны Федеральной исполнительной власти хода реализации проекта и получаемых эффектов.	Эффект – увеличение расходов ЦЗН на реализацию программ и/или текущее содержание

Организация управления проектом и её текущий контроль

Агентство по занятости населения Пермского края представляет в установленном порядке в Роструд отчёты о ходе реализации данного проекта. Итоги реализации проекта в разрезе территориальных центров занятости Края будут ежеквартально рассматриваться Коллегией Агентства. Оценки удовлетворённости будут собираться непрерывно, срез по оценкам будет предоставляться Агентству каждые полгода. По результатам мониторинга рынка труда региона и промежуточным итогам реализации проекта будет осуществляться его корректировка, либо будет приниматься решение о неэффективном управлении ЦЗН и последующее за ним принятие кадровых или административных решений.

Оценка эффективности внедрения проекта

Оценка эффективности внедрения проекта

Внедрение проекта предполагает положительную отдачу таких эффектов, как экономические, финансовые и социальные (см. рис.4).

Экономические	Финансовые	Социальный
<ul style="list-style-type: none"> ○ Появление конкурентной среды для ЦЗН ○ Появление более эффективной системы управления ЦЗН 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Увеличение эффективности использования бюджетных средств 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Увеличение удовлетворенности получателей государственных услуг

Рис.4. Ожидаемые эффекты внедрения проекта

Разработанный проект предполагает поэтапное внедрение:

1. Агентство по занятости населения Пермского края в 2010 г. вводит новую систему бюджетирования для 28 территориальных центров занятости;

2. В период с 2009 по 2012 г. предполагается непрерывное анкетирование получателей государственных услуг, а также сбор информации о текущей ситуации, складывающейся в управленческом аппарате Центров занятости населения;

3. по результатам, полученным в 2012 г., Агентство по занятости Пермского края принимает решение о дальнейшем внедрении проекта.

Оценка эффективности внедрения проекта на 2009-2012 гг.

При реализации проекта предполагается достижение следующих показателей:

- увеличение оценки, выставляемой непрерывно в течение текущего года, по сравнению с оценкой, выставленной в прошлом году, с точки зрения получателей услуг. Таким образом, для оценки эффективности внедрения проекта, необходимо провести анкетирование получателей услуг до начала момента внедрения проекта и после начала внедрения;
- снижение количества проблемных районов (см. Приложение 2);
- общее снижение затрат на одного получателя услуг (см. Приложение 2);
- динамика изменения потоков денежных средств, которая показывает конкуренцию между Центрами занятости населения (см. Приложение 2);
- увеличение расходов ЦЗН на реализацию различных федеральных и краевых программ по борьбе с безработицей, а также уменьшение расходов денежных средств на выплату пособий по безработным. В результате, общие затраты денежных средств должны снизиться;
- активная работа ЦЗН позволит увеличить банк вакансий на 453 тыс. единиц за 2010-2012 гг. (на 25% выше, чем при действующей системе);
- численность безработных граждан, которым будет оказано содействие в самозанятости в рамках реализации Проекта, составит 5235 чел. (увеличение на 23%);
- с учётом ожидаемой нестабильности на региональном рынке труда в 2009-2012 гг. прогнозируется увеличение численности участников общественных работ. Общее число участников составит 33,5 тыс. чел. (в 2 раза больше, чем до внедрения проекта);
- численность безработных граждан, которые будут направлены на профессиональное обучение, составит 58,6 тыс. чел. (увеличение на 15%);
- организация ярмарки вакансий и учебных рабочих мест с числом участников ежегодно не менее 48,0 тыс. чел. (38 тыс. чел. до внедрения проекта);
- оказание содействия в трудоустройстве 325 тыс. чел. (увеличение по сравнению с текущим периодом на 105 тыс. чел.);
- информирование 650 тыс. граждан области и работодателей о положении на рынке труда (увеличение на 150 тыс. граждан);
- обеспечение трудоустройства на оплачиваемые общественные работы 18,5 тыс. чел. (увеличение на 3,5 тыс. чел.);
- организация временного трудоустройства 8,0 тыс. безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы (увеличение на 30%);
- организация временного трудоустройства 76,4 тыс. несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет (увеличение в 2 раза по сравнению с текущими показателями);
- организация временного трудоустройства 4,5 тыс. безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников учреждений начального и среднего образования, ищущих работу впервые (увеличение на 2,5 тыс.);
- предоставление возможности прохождения профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки с целью последующего трудоустройства 30,6 тыс. безработных граждан (увеличение на 12 тыс. чел.);
- проведение профориентации 188 тыс. чел. (увеличение на 20 тыс.).

Методика оценки эффективности должна быть реализована Агентством по занятости населения Пермского края при поддержке Департамента мониторинга по Пермскому краю.

В данной работе, посвящённой исследованию проблем оценки эффективности оказания государственных услуг в области содействия занятости населения в Пермском крае, авторами был проведён тщательный анализ сложившейся в Пермском крае ситуации по занятости населения, анализ функционирования Службы занятости населения Пермского края, анализ специфики Пермского края в вопросах трудоустройства граждан. В том числе, анализ системы оценки результативности деятельности объектов СЗН, анализ специфики проблем управления объектами СЗН и оценка текущей ситуации, сложившейся на рынке труда Пермского края.

Заключение

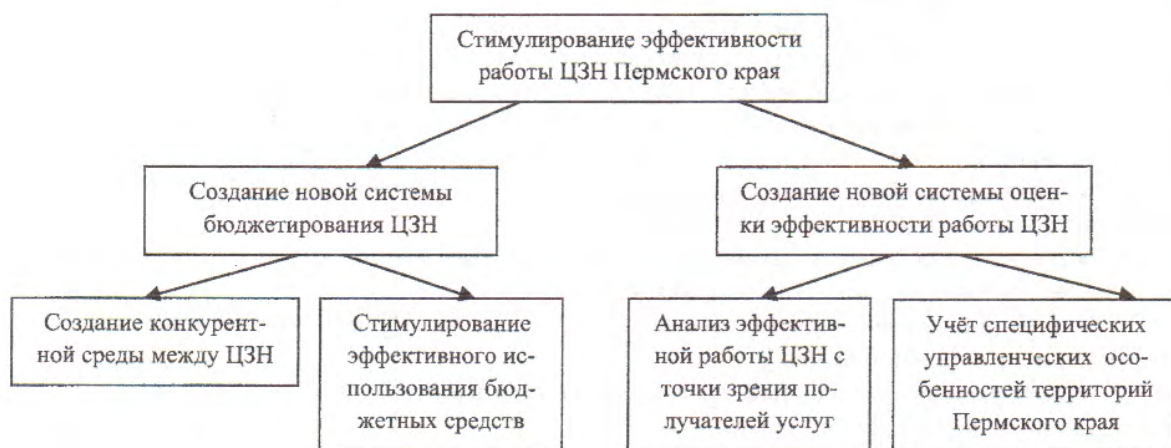
В данной работе была описана инновационная разработка авторов – система оценки эффективности деятельности ЦЗН Пермского края, на основании которой предложен способ распределения бюджетных средств между ЦЗН Пермского края. Данная методика соответствует общей направленности Пермского края на конкурентное развитие, способствует повышению активности управленческого персонала ЦЗН и, как следствие, повышению эффективности деятельности ЦЗН в целом.

Для наглядности возможные результаты распределения средств при введении предлагаемой системы представлены в Приложении 3 (используются смоделированные значения оценок при реальных данных о бюджете ЦЗН за 2008 г.).

Таким образом, поставленные во введении и представленные на декомпозиционной диаграмме (Приложение 1) цели проекта авторы считают достигнутыми.

Приложение 1

Декомпозиционная диаграмма целей проекта



Результаты распределения бюджетов на 2009-2010 гг., рассчитанные по предлагаемой в проекте методике (комплексные оценки сгенерированы)

	2008, руб.	% от общего бюджета	$\tilde{K}_{ЦЗН}^i$, 2008 г.	2009, руб.	Прирост, руб.	$\tilde{K}_{ЦЗН}^i$, 2009 г.	2010, руб.	Прирост, руб.
1	106 294 742	17,47%	1,0358876	109 955 770	3 661 028	0,9781515	107 710 574	-2 245 196
2	24 023 111	3,95%	0,9339775	22 405 738	-1 617 373	0,8428875	18 913 114	-3 492 624
3	38 081 589	6,26%	1,1246472	42 768 591	4 687 002	1,1771123	50 417 000	7 648 409
4	18 861 816	3,10%	0,8713442	16 412 202	-2 449 614	1,1343019	18 643 596	2 231 394
5	9 987 614	1,64%	1,1310555	11 280 783	1 293 169	0,8537783	9 645 361	-1 635 422
6	9 981 626	1,64%	0,9612994	9 581 942	-399 684	0,8760816	8 406 830	-1 175 112
7	12 730 160	2,09%	1,0113268	12 856 389	126 229	0,9509698	12 243 903	-612 485
8	8 916 686	1,47%	1,0067562	8 964 403	47 717	1,0374832	9 314 008	349 605
9	6 430 608	1,06%	1,1324036	7 271 882	841 274	1,0400398	7 574 099	302 217
10	8 158 593	1,34%	0,9124157	7 433 641	-724 952	1,008183	7 505 422	71 781
11	10 379 112	1,71%	0,9647724	9 999 509	-379 603	1,1090714	11 106 375	1 106 866
12	12 786 344	2,10%	0,9743192	12 440 597	-345 747	0,9896735	12 330 121	-110 476
13	7 766 861	1,28%	0,9430995	7 314 702	-452 159	0,756652	5 542 772	-1 771 931
14	8 005 702	1,32%	0,912819	7 297 560	-708 142	1,0153173	7 420 166	122 606
15	9 256 827	1,52%	1,0317966	9 537 836	281 009	0,9005954	8 602 283	-935 553
16	9 900 902	1,63%	1,0901043	10 777 956	877 054	1,0034163	10 830 580	52 624
17	7 065 537	1,16%	0,9777126	6 898 426	-167 111	1,0558155	7 294 108	395 682
18	23 426 278	3,85%	1,0491855	24 544 215	1 117 937	1,0538064	25 902 647	1 358 432
19	19 694 274	3,24%	0,9864838	19 400 973	-293 301	0,9683482	18 814 351	-586 622
20	9 376 237	1,54%	1,0184291	9 535 708	159 471	1,0458115	9 987 126	451 418
21	15 766 674	2,59%	0,714717	11 252 986	-4 513 688	1,0092657	11 373 849	120 863
22	14 696 131	2,42%	1,070004	15 702 978	1 006 847	0,8394583	13 201 257	-2 501 721
23	10 693 381	1,76%	0,9861209	10 530 253	-163 128	1,0121895	10 674 186	143 934
24	12 962 100	2,13%	1,0742209	13 904 730	942 630	0,9754482	13 583 164	-321 566
25	15 725 500	2,58%	0,9705765	15 241 504	-483 996	1,1275782	17 211 102	1 969 598
26	7 490 155	1,23%	0,7818068	5 847 683	-1 642 472	1,004335	5 881 615	33 932
27	9 681 856	1,59%	0,9941253	9 611 548	-70 308	1,2327106	11 865 571	2 254 023

Окончание табл.

	2008, руб.	% от общего бюджета	$\tilde{K}_{ЦЗН}^i$, 2008 г.	2009, руб.	Прирост, руб.	$\tilde{K}_{ЦЗН}^i$, 2009 г.	2010, руб.	Прирост, руб.
28	17 143 098	2,82%	0,9301522	15 923 440	-1 219 658	0,8967087	14 299 553	-1 623 888
29	6 453 880	1,06%	0,9635406	6 209 899	-243 981	1,0660129	6 629 506	419 607
30	10 217 844	1,68%	1,0432435	10 644 826	426 982	1,0802095	11 515 444	870 619
31	16 152 943	2,65%	1,0228603	16 499 150	346 207	1,0007841	16 536 215	37 066
32	7 845 849	1,29%	0,9509525	7 450 619	-395 230	0,9614231	7 173 665	-276 954
33	16 711 408	2,75%	0,8195217	13 676 252	-3 035 156	1,0743116	14 714 026	1 037 775
34	9 811 743	1,61%	1,0299351	10 091 358	279 615	0,9556874	9 658 276	-433 082
35	12 583 064	2,07%	1,1079138	13 921 498	1 338 434	1,0178379	14 190 535	269 037
36	16 488 316	2,71%	1,1444405	18 843 567	2 355 251	0,9899426	18 681 308	-162 259
37	13 561 105	2,23%	1,0200265	13 813 385	252 280	0,9670345	13 377 539	-435 846
38	5 279 135	0,87%	1,1173012	5 890 154	611 019	0,8887677	5 242 628	-647 526
39	8 449 046	1,39%	0,9316963	7 860 960	-588 085	0,9053957	7 127 680	-733 280
40	5 804 007	0,95%	1,0474317	6 070 818	266 811	0,8954486	5 444 050	-626 769
41	13 808 153	2,27%	0,9270926	12 783 574	-1 024 578	0,9267429	11 864 399	-919 175
ИТОГО	608 450 007		0,99	608 450 007		0,99	608 450 007	