

Д.М.Нурхалиева, Б.С.Омирбаева

*Евразийский национальный университет им. Л.Н.Гумилева, Астана
(E-mail: dulpariz@mail.ru)*

Некоторые аспекты методики оценки деятельности государственных органов

В статье рассмотрен опыт пилотного проекта оценки эффективности деятельности государственных органов Республики Казахстан. Оценка проводилась по пяти критериям. Пилотный проект оценки эффективности деятельности государственных органов позволил также апробировать методику оценки, разработанную министерством, увидеть просчеты, имеющиеся в ней, а также необходимость дальнейшей работы в этом направлении.

Ключевые слова: оценка, эффективность деятельности, государственные органы, критерии оценки, государственное планирование, количественные и качественные показатели, стратегические планы, цели и задачи, конечные результаты, межведомственное взаимодействие, бюджетные программы.

Государственное управление в Казахстане сегодня представлено на новом качественном уровне, как реализация системы государственного планирования, ориентированного на результат, что является важным фактором социально-экономического развития страны и повышения качества жизни населения. Многоуровневая система государственного планирования четко прописана в логической последовательности в Указе Президента РК «О системе государственного планирования в Республике Казахстан» (от 18 июня 2009 г., № 827), начиная со стратегического плана развития страны до 2020 г. и завершая отраслевыми программами [1].

Внедрение системы государственного планирования предполагает повышение эффективности и результативности использования ресурсов государственными органами.

Важной функцией государственного управления по обеспечению эффективного функционирования системы государственного планирования является контроль. Одним из инструментов, позволяющих осуществлять контроль работы государственных органов, является оценка эффективности их деятельности. Такую оценку в рамках возложенных на него функций проводит Министерство национальной экономики Республики Казахстан (МНЭ РК). Для проведения оценки эффективности деятельности государственных органов министерством была разработана соответствующая методика. Согласно данной методике механизм проведения оценки основывается на определенной системе показателей, которая позволяет оценивать степень достижения государственным органом стратегических целей, качество предоставляемых бизнесу и населению государственных услуг, а также эффективность использования бюджетных средств.

На начальном этапе для апробации разработанной методики оценка осуществлялась в пилотном режиме. В качестве пилотных проектов были приняты два центральных государственных органа — Агентство по регулированию естественных монополий (АРЕМ) и Министерство труда и социальной защиты населения (МТСЗН), а на местном уровне — акимат Акмолинской области. В настоящее время АРЕМ реорганизован, а МТСЗН переименован в Министерство здравоохранения и социального развития.

Оценка эффективности деятельности государственных органов проводилась на основании данных Стратегического плана государственных органов, Отчета о реализации стратегического плана, Положения о государственном органе, а также Операционного плана за отчетный год. Наряду с указанными основными документами эксперты могли использовать данные официальной статистики, результаты проверок и заключений независимых экспертов, информацию неправительственных организаций и другие документы, позволяющие расширить горизонты объективной оценки.

Согласно Методике, разработанной МНЭ РК, оценка эффективности деятельности государственных органов осуществлялась по пяти критериям [2].

Первый критерий, определенный в методике, — это правильность выбора стратегических целей и задач, целевых индикаторов и показателей результатов достижения целей и задач. По данному критерию анализируются ясность и четкость их изложения, а также то, насколько выбранные цели способствуют решению проблем в курируемой отрасли или сфере деятельности.

Например, Министерство здравоохранения и социального развития РК определило одним из своих стратегических направлений «Укрепление здоровья граждан» и установило к нему цель «Обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия и повышения уровня общественного здоровья». Достижение данной цели, которая реализуется через бюджетные программы, предполагает оказание соответствующих услуг Министерством здравоохранения и социального развития РК. В методических рекомендациях по разработке Стратегических планов государственных органов указано, что к каждой цели или задаче должна быть определена бюджетная программа. Согласно требованиям методических указаний для реализации указанной цели министерством была представлена бюджетная программа. В бюджетной программе Министерством здравоохранения РК указано, что данная программа направлена на предоставление «Услуги по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на республиканском уровне». К данной бюджетной программе выделены также две подпрограммы: 1) содержание противочумных станций, 2) содержание организаций санитарно-эпидемиологической службы [3].

Надо отметить, что в указанной бюджетной программе стратегическое направление и цель государственного органа увязаны с оказываемой услугой населению. Однако недостатком приведенной бюджетной программы является отсутствие задач, которые направлены на реализацию поставленной цели. Вместе с тем показателями количества данной услуги в стратегическом плане были определены:

- количество выездов в очаги и другие эндемические регионы;
- количество подготовленных специалистов из регионов;
- средняя стоимость дезинфекционного препарата.

Наряду с количественными выделены качественные показатели. Так, качество предоставляемой услуги было отражено такими показателями, как:

- улучшение санитарно-эпидемиологической обстановки в стране за счет снижения инфекционной, паразитарной и профессиональной заболеваемости населения;
- улучшение санитарно-гигиенического состояния эпидемически значимых объектов на транспорте;
- повышение уровня информированности населения о ВИЧ/СПИД;
- недопущение завоза особо опасных инфекций.

Анализ данного раздела Стратегического плана министерства показывает, что выбранные показатели не совсем точно отражают достижение результата. В этой связи можно рекомендовать, исходя из мировой практики, включить дополнительно такой показатель качества, как «средняя продолжительность временной нетрудоспособности в связи с заболеванием в расчете на одного работающего (в днях)». Данный показатель наряду с другими количественными показателями является индикатором уровня социально-экономического развития региона и благополучия населения, и в большей степени характеризует здоровье населения, условия труда, а также доступность и качество предоставляемой медицинской помощи.

Исходя из критериев качества, в частности такого, как компетентность, также можно рекомендовать еще один показатель — «количество подготовленных специалистов из регионов», представленный в стратегическом плане как показатель количества. Такой показатель может характеризовать и качество предоставленной услуги, так как показывает, что обслуживающий персонал обладает требуемыми навыками и знаниями, необходимыми для оказания квалифицированной медицинской помощи.

Кроме того, в Стратегическом плане Министерством здравоохранения РК в качестве показателей результата были определены следующие:

- увеличение охвата обследованием неблагополучных (энзоотических) по чуме территорий;
- увеличение охвата вакцинацией детей профилактическими прививками в декретированном возрасте (АКДС, ОПВ, ВГВ, БЦЖ, ККП);
- увеличение обеспеченности населения безопасным питьевым водоснабжением.

Что касается указанных показателей, то они определены в принципе верно, но следует обратить внимание на выбранную единицу измерения. Поэтому для того, чтобы показатель отражал более объективно результаты деятельности, на наш взгляд, целесообразней отредактировать показатель «увеличение охвата» на показатель «доля охвата», который будет показан в процентах и в динамике на среднесрочный период.

Относительно показателя «Увеличение обеспеченности населения безопасным питьевым водоснабжением» надо отметить, что он также неудачно сформулирован, так как предполагает количественное измерение, которое не всегда верно отражает динамику роста. Поэтому данный показатель более уместно отразить в новой редакции как «Доля населенных пунктов, обеспеченных питьевой водой надлежащего качества». В такой редакции показатель отражает уровень безопасности для жизни и здоровья населения в части, касающейся обеспечения питьевой водой.

Наряду с указанными показателями можно рекомендовать включить и такой показатель, как «Удельный вес детей первой и второй групп здоровья в общей численности учащихся государственных общеобразовательных организаций образования». В данном случае этот показатель отражает уровень здоровья учащихся организаций образования региона, а также эффективность проводимых мероприятий по сохранению и укреплению их здоровья.

Таким образом, приведенные примеры показывают, что для оценки эффективности деятельности государственного органа необходимо, прежде всего, привести в соответствие цели, задачи и показатели результата.

По данному критерию необходимо также установить соответствие стратегических целей и задач государственного органа целям главных документов страны на ближайшие десять лет — Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2030 г., Прогнозной схеме территориально-пространственного развития страны.

Посмотрим это на примере АРЕМ, которому для решения проблемы «наличие сверхнормативных потерь» в соответствии с Законом Республики Казахстан «Об электроэнергетике» должен ставить цель не только по снижению нормативных, но и недопущению сверхнормативных потерь. Для достижения данной цели государственный орган должен был решить задачи по модернизации и реконструкции электрических, водохозяйственных и тепловых сетей, их ремонту для устранения проблем по сверхнормативным потерям [4]. Из стратегического плана АРЕМ видно, что при постановке целей и задач госорган исходил из законодательных актов и Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2030 г. Соответственно надо проанализировать, насколько удалось данному госоргану решить эти задачи. Наряду с этим также установить, не идут ли цели и задачи стратегического плана анализируемого государственного органа вразрез с возложенными на него функциями.

По второму критерию «Достижение прямых результатов», который напрямую связан с деятельностью государственного органа, обращалось внимание на то, каким путем решает государственный орган поставленные перед ним задачи и достиг ли он желаемого результата. Для достижения поставленной цели государственные органы должны работать не изолированно друг от друга, а тесно взаимодействуя. Такая координация действий между ними сказывается на достижении результата. Например, при внесении изменений и дополнений в Закон РК «О естественных монополиях и регулируемых рынках» Агентство по регулированию естественных монополий согласовывает свои предложения с такими компетентными государственными органами, как Министерство энергетики, Министерство по инвестициям и развитию и другими. Кроме того, согласование должно было осуществляться также с аккредитованными независимыми экспертами, чтобы соблюсти баланс интересов субъектов регулируемых услуг и населения.

Для оценки третьего критерия «Достижение стратегических целей и задач по развитию курируемой отрасли/сферы» сравниваются фактически полученные результаты с теми, что были запланированы в стратегическом плане государственного органа. При этом оценивались достижения результатов отдельно по целям и отдельно по задачам стратегического плана государственных органов. Если результат не достигнут или его достижение было неполное, то следует проанализировать их причины.

Например, при проведении оценки было выявлено, что данные официальной статистики показывают повышение уровня безработицы. Согласно же данным Министерства здравоохранения и социального развития наблюдается, наоборот, повышение уровня занятости. Если выявляется такое несоответствие между данными статистики и данными администратора бюджетной программы, то эксперты должны прибегнуть к проведению независимой оценки с помощью дополнительных документов для определения достоверности источников. Следует отметить, что реализация стратегического плана государственного органа осуществлялась вместе с государственной программой «Дорожная карта». С этой целью были изучены дополнительно отчеты по результатам реализации государственной программы «Дорожная карта», которые были сопоставлены с результатами выполнения Стратегического плана государственного органа. Дополнительный источник информации позволил установить, что в данные статистики не были внесены коррективы, учитывающие результаты реализации государственной программы «Дорожная карта».

В развитие критерия «Достижение стратегических целей и задач по развитию курируемой отрасли/сферы» проводилась оценка по четвертому критерию «Доступность обществу (информационная обеспеченность)» по таким показателям, как полнота и качество размещаемой информации. При этом эксперты обращают внимание на своевременность размещения на сайте государственного органа его Стратегического плана, а также частоту обновления информации о реализации стратегического плана на сайте и публикации о ходе его реализации в СМИ.

Для того чтобы провести оценку по этому критерию, надо использовать данные неправительственных организаций. В рамках определения полноты и качества размещаемой информации неправительственные организации повсеместно проводили социологические опросы населения с тем, чтобы выявить достоверность данных о доступности услуг и информации о предоставляемых услугах населению. Социологические опросы давали возможность каждому желающему участвовать в оценке эффективности деятельности того или иного центрального или местного государственного органа.

При оценке пятого критерия «Полнота реализации государственных функций» сопоставлялись цели и задачи стратегических планов с функциями государственных органов, а также цели и задачи региональных программ — с функциями управлений в регионах. В частности, цели и задачи действующих региональных программ сопоставлялись с функциями управлений акимата Акмолинской области, который являлся пилотным проектом на местном уровне. Функции управлений регламентированы соответствующими нормативными правовыми актами. Если мероприятия, предусмотренные в операционном плане или плане мероприятий программы государственного органа, обеспечивали полную реализацию всех функций центрального государственного органа или местного исполнительного органа, финансируемого из областного бюджета, то согласно методике оценки присваивается максимальный балл.

По всем пяти указанным критериям устанавливается балльная оценка, подсчет осуществляется по соответствующим формулам, оговоренным в методике. Максимальная оценка по каждому критерию составляла 2 балла, общая сумма — 10 баллов.

После того, как просчитаются баллы по всем пяти критериям, выводится общий балл и формируют заключение о результатах оценки эффективности деятельности государственного органа по достижению стратегических целей и задач в курируемой отрасли. При этом оценка осуществляется по следующей шкале:

- от 0 до 7 баллов — неэффективная деятельность;
- от 7 до 9 баллов — недостаточно эффективная деятельность;
- от 9 до 10 баллов — эффективная деятельность.

По такой балльной системе осуществлялась оценка результативности работы государственных органов и эффективности использования ими бюджетных средств.

Проведение оценки деятельности государственных органов в пилотном режиме согласно разработанной методике позволило решить следующие задачи:

- уточнить правильность формулирования целей и задач государственными органами, соответственно сориентировать стратегические и программные документы на достижение реалистичных результатов;
- учесть ошибки и недочеты стратегических планов государственных органов при разработке других документов системы государственного планирования;
- исключить из системы оценки те задачи, которые находятся вне компетенции государственного органа и не характеризуют прямой результат его деятельности;
- тщательно подойти к вопросу управления рисками, типизировать их согласно принятой в риск-менеджменте классификации и учитывать в деятельности государственного органа при реализации ими стратегического плана;
- усилить внимание к межсекторальному взаимодействию, которое, как показали результаты оценки, оказывает существенное влияние на достижение результатов государственными органами.

Кроме того, результаты оценки уже на начальном этапе стали эффективным инструментом стимулирования деятельности государственных органов, так как оценка дала реальную картину их деятельности по достижению стратегических целей и задач и принятию решений по улучшению их работы путем внесения корректировок в стратегические планы и бюджетные программы. Пилотный режим оценки эффективности деятельности государственных органов позволил также апробировать методику и увидеть просчеты, имеющиеся в ней, и необходимость ее доработки.

Таким образом, пилотный проект осуществления оценки по разработанной методике показал необходимость дальнейшего продолжения практики проводить оценку эффективности деятельности государственных органов. Такая оценка позволит повысить прозрачность и эффективность процесса распределения и освоения бюджетных средств, ответственность государственных органов за взятые обязательства, усилить контроль общественности за деятельностью государственных органов.

Список литературы

- 1 Указ Президента Республики Казахстан от 18 июня 2009 г. № 827 «О системе государственного планирования в Республике Казахстан». — [ЭР]. Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/>
- 2 Методические указания для экспертов, проводящих оценку эффективности государственных, отраслевых (секторальных) программ.
- 3 Стратегический план Министерства здравоохранения РК на 2011–2015 гг. // Казахстанская правда. — 2011. — 7 мая. — № 150–151 (26571–26572).
- 4 Стратегический план Агентства по регулированию естественных монополий РК на 2011–2013 гг. // Казахстанская правда. — 2011. — 8 июня. — № 180 (26601).

Д.М.Нурхалиева, Б.С.Омирбаева

Мемлекеттік органдардың қызметін бағалау әдістемесінің кейбір аспектілері

Мақалада Қазақстан Республикасы мемлекеттік органдарының қызмет тиімділігін бағалаудың пилотты жобасының тәжірибесі қарастырылған. Бағалау бес өлшем бойынша жүргізілді. Сонымен қатар мемлекеттік органдардың қызмет тиімділігін бағалаудың пилотты жобасы министрлікпен әзірленген бағалау әдістемесін апробациялауға, оның кемшіліктерін және осы бағытта ары қарай жұмыс жасау қажеттілігін анықтауға мүмкіндік берді.

D.M.Nurkhaliyeva, B.S.Omirbayeva

Some aspects of the assessing methodology of the state authorities' activity

The article describes the experience of the pilot project which evaluates the effectiveness of the activities of state bodies of the Republic of Kazakhstan. The evaluation was conducted on five criteria. The pilot project assessing the effectiveness of government agencies allowed to test the assessment methodology developed by the ministry, see errors present in it, and the need for its revision, as well as the need for further work in this direction.

References:

- 1 Decree of the President of The Republic of Kazakhstan from June 18, 2009 № 827 «About state planning system in the Republic of Kazakhstan», [ER]. Access mode: <http://adilet.zan.kz/>
- 2 Guidelines for the experts conducting the assessment of the effectiveness of government, industry (sectoral) programs.
- 3 *Kazakhstanskaya pravda*, 2011, May, 7, 150–151 (26571–26572).
- 4 *Kazakhstanskaya pravda*, 2011, June, 8, 180 (26601).