

Эффективно ли работают государственные органы: современные вызовы и ответы

Разработка и внедрение комплексных систем оценки эффективности государственных органов, в которых предусмотрена роль граждан, позволит систематизировать процедуры оценки их работы и определить возможности для повышения ее эффективности.

И. Ромашевская, Т. Чулицкая

РЕЗЮМЕ

В представляемой работе авторы описывают современные подходы к оценке эффективности работы государственных органов, анализируют их сильные и слабые стороны (в том числе с точки зрения практической реализации), а также предлагают ряд рекомендаций, которые позволили ли бы систематизировать оценку деятельности государственных органов и организаций в Беларуси с точки зрения эффективности, которая определяется в том числе с учетом мнения граждан.

Тема эффективности работы государственных органов становится в Беларуси все более актуальной. Даже поверхностное рассмотрение системы оценки работы государственных организаций демонстрирует, что она по большей части имеет характер «от достигнутого уровня», в рамках которого организация считается эффективной, если показатели ее деятельности имеют характер количественного увеличения прежних показателей («от достигнутого уровня»), но не рассматривают их качественного изменения. Эти показатели также не учитывают социальный эффект от работы организации, за исключением роста заработной платы ее работников. Как правило, показатели работы организации отражают в первую очередь экономический аспект ее работы и не включают в себя оценку ее деятельности гражданами. В пользу этого наблюдения также говорит тот факт, что мониторинг и оценка эффективности работы организаций (главным образом в виде оценки работы руководителей) возложена на Министерство экономики.

При всех ограничениях такого вида оценки, можно считать ее пригодной для мониторинга экономических и финансовых показателей деятельности государственных организаций в условиях финансовой стабильности и экономического роста. Однако, в ситуации бюджетного дефицита и экономической стагнации не менее важно оценить, насколько успешно организация адаптируется к меняющейся ситуации, прогнозирует ее развитие и принимает соответствующие действия для обеспечения соответствующего качества своей деятельности и/или оказываемых услуг.

В работе рассматриваются современные подходы к оценке эффективности работы организации. Первая группа подходов включает в себя системы оценки государственного управления в целом, предлагаемые международными организациями. Эти оценки, как правило, основаны на общих принципах «качественного управления». Поскольку эти оценки используются для сравнения государственного управления отдельных стран, а также являются основой рекомендаций для проведения масштабных реформ, они лишь опосредованно и через определенный промежуток времени могут оказать влияние на качество работы отдельных государственных органов и организаций в конкретной стране.

Вторая группа подходов фокусируется на оценке деятельности отдельных организаций, в рамках которых оценивается качество и полнота выполнения ею своей миссии, ключевых целей, потенциал и устойчивость развития и т.д. Важную роль в этом процессе играет оценка работы организаций гражданами.

В работе анализируются методики, используемые в рамках обоих подходов в странах ЕС, России и Казахстане.

РЕКОМЕНДАЦИИ

По итогам анализа предлагаются следующие рекомендации по систематизации оценки работы государственных органов:

- Разработка и законодательное закрепление принципов и критериев оценки эффективности работы государственного аппарата с учетом целей социально-экономического развития страны
- Идентификация государственного органа, ответственного за внедрение принципов и процедур оценки эффективности
- Разработка процедур оценки эффективности с учетом международного опыта, в частности, концепции **CAF (Common Assessment Framework**, общая система оценки) и разработанной в Российской Федерации на ее основе системы ЭПУС (Эффективная публичная служба).
- Разработка плана внедрения принципов и процедур оценки эффективности при участии госслужащих.

КОНТЕКСТ СОВРЕМЕННЫХ ПОДХОДОВ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСОРГАНИЗАЦИЙ

Последнее десятилетие на случай называют «десятилетием качества», а некоторые эксперты предлагают называть 21 век в целом «столетием качества» подобно тому, как 20 век стал «столетием производительности». Это в равной мере относится и к работе государственных организаций, а не только коммерческих предприятий. В современном мире важную роль играет «конкурентоспособность» государства по сравнению с другими странами в борьбе за место в глобальном разделении труда,

инвестиции, привлечении квалифицированной рабочей силы, создании оптимального бизнес-климата.

Именно поэтому показатели «затрат», или освоенных средств на реализацию какой-либо государственной деятельности уже более не являются критерием эффективности работы государства в целом или конкретной государственной организации в частности. Все чаще государственные организации заимствуют практики бизнес-сектора в области «тотального менеджмента качества» (TQM). Немалую роль в этом сыграло и изменение отношения граждан к функциям и услугам, которые выполняет государство. Ожидания граждан по отношению к ним связаны в первую очередь с постоянным увеличением качества и «индивидуального подхода», и не в меньшей степени - с оптимальным соотношением «цена/качество».

Однако необходимо отметить, что понятие «эффективность работы государства» является комплексным и не всегда совпадает при употреблении различными акторами. Так, под «эффективностью государства» могут подразумеваться такие различные явления, как:

- Эффективность какой-то конкретной государственной политики
- Эффективность выполнения государственными органами и организациями возложенных на них функций
- Эффективное исполнение государственными служащими своих обязанностей
- Качество оказываемых государством услуг (например, административных)
- Качество услуг, оказываемых организациями, находящимися в собственности государства и работающими в рыночных условиях (некоторые медицинские, образовательные и социальные услуги)
 - Качество услуг, оказываемых организациями-монополистами, находящимися в собственности (некоторые медицинские и образовательные услуги, услуги ЖКХ)

В данной работе речь будет идти в основном об эффективности выполнения государственными органами и организациями возложенных на них функций, в том числе оказания услуг гражданам.

Одним из показателей эффективности работы государства является положение страны в рейтинге GRICS (**Governance Research Indicator Country Snapshot**) Всемирного банка, который составляется этой организацией ежегодно в рамках проекта **Worldwide Governance Indicators (WGI)** для 215 стран с 1996 года. В рамках этого рейтинга качество управления оценивается по шести критериям:

1. Право голоса при принятии решений и подотчетность
2. Политическая стабильность и неприменение насилия
3. Качество нормативной базы
4. Эффективность работы правительства

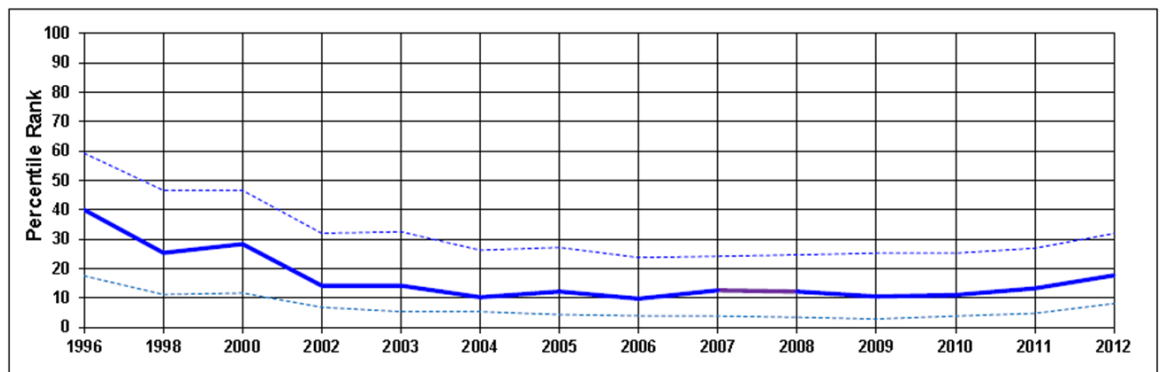
5. Верховенство закона
6. Борьба с коррупцией

Для целей настоящей работы основной интерес представляет индикатор №4 «Эффективность работы правительства». Он складывается из следующих показателей:

- Впечатление о качестве государственных услуг
- Качество государственной службы и ее независимость от политического давления
- Качество разработки и реализации государственной политики
- Приверженность государства проводимой политике

Ниже показана оценка Беларуси по этому индикатору за период с 1996 по 2012 год. Видно, что этот показатель в данный период в основном оставался в диапазоне 10% - 20%, за исключением периода между 1996 и 2001 годом, что может быть связано с небольшим количеством источников оценки (первоначально оценка опиралась всего на пять источников, а в последние годы их количество увеличилось до 12).¹

Belarus, 1996-2012
Aggregate Indicator: Government Effectiveness



Необходимо отметить, что, по мнению, самих составителей рейтинга, он имеет определенные ограничения и не может служить основанием для идентификации специфических проблем в государственном управлении, а также для планирования реформ. В то время как рейтинг GRICS представляет определенный интерес с точки зрения сравнения разных аспектов качественного управления в разных странах, необходимо учитывать, что этот рейтинг основан на экспертных оценках и восприятии определенных аспектов работы государства, а также является довольно узко ориентированным на выявление связи между качеством управления и экономическим ростом.

¹ Full Dataset of WGI program <http://info.worldbank.org/governance/wgi/wgidataset.xlsx>

В дополнение к международным рейтингам, оценкой эффективности работы государственных органов в различных странах занимаются различные организации аудита и контроля, подчиняющиеся парламентам, президентам и так далее. Так, например, Национальный аудиторский офис в Великобритании по поручению Парламента не только проверяет правильность и законность расходования бюджетных средств, но и разрабатывает методики для оценки т.н. “value for money” (соотношения качества и затрат) для разных сфер деятельности государства.² Так, например, в 2013 году Национальный аудиторский офис провел более 60 таких исследований.

При разработке методик оценки эффективности эти органы часто пользуются независимой экспертной оценкой.

Еще одной возможностью оценить эффективность деятельности государственных организаций является привлечение, например, коммерческих консалтинговых компаний для проведения внешнего аудита. В рамках такого контракта может выполняться, например, функциональная оценка деятельности госоргана, оценка экономической эффективности его работы и оказываемых услуг, моделирование и оптимизация внутриорганизационных процессов и внесение предложений по повышению эффективности. В том случае, когда консалтинговая компания нанимается по заказу вновь сформированного правительства, в ее задачи может входить составление реестра функций и услуг, оказываемых государственными органами и организациями.

ОПЫТ БЕЛАРУСИ

В настоящее время основным инструментом оценки деятельности государственных органов и организаций в Беларуси служит Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29.03.2012 № 278 “О рейтинговой оценке деятельности руководителей”.³ Согласно этому документу, рейтинг составляется ежеквартально на основании 7 показателей, комплексно характеризующим достигнутые результаты в сфере социально-экономического развития (в том числе производственной, инвестиционной, внешнеэкономической, финансовой, социальной). В их число входят, например, *показатель промышленного производства, внешнеэкономической деятельности, эффективности использования госимущества, индекс заработной платы, случаи производственного травматизма.*

Согласно предложенной методике, организация занимает более высокое место в рейтинге, если показатели ее деятельности (а также деятельности субъектов экономической деятельности, находящихся в ее ведении) имеют характер

² Value for Money Programme <http://www.nao.org.uk/about-us/what-we-do/value-for-money-programme/>

³ Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 278 от 29.03.2012
<http://www.levonevski.net/pravo/norm2013/num05/d05431.html>

количественного увеличения прежних показателей («от достигнутого уровня»). Таким образом, методика не учитывает качественные изменения в деятельности организаций. Эти показатели также не учитывают социальные эффекты от работы организации, за исключением роста заработной платы ее работников и количество случаев производственного травматизма. Таким образом, показатели работы государственных органов и организаций отражают в первую очередь «валовый» экономический аспект их работы и не включают в себя, например, оценку их деятельности гражданами. В пользу этого заключения также говорит тот факт, что мониторинг и оценка эффективности работы организаций (через оценку работы их руководителей) возложена на Министерство экономики.

Помимо того, что такая оценка не принимает во внимание мнение граждан о работе организаций и возлагает всю ответственность за качество работы организации на ее руководителя, она обладает также следующими системными недостатками:

- Не предполагает составления плана повышения эффективности, который в идеале должен быть публичным
- Не предполагает стратегического планирования деятельности организации
- Не включает компонент оценки мнения других групп, заинтересованных в результатах работы организации

При всех ограничениях такого вида оценки, можно считать ее пригодной для мониторинга экономических и финансовых показателей деятельности государственных организаций в условиях финансовой стабильности и экономического роста. Однако, в ситуации бюджетного дефицита и экономической стагнации не менее важно оценить, насколько успешно организация адаптируется к меняющейся ситуации, прогнозирует ее развитие и принимает соответствующие действия для обеспечения соответствующего качества своей деятельности и/или оказываемых услуг.

МЕТОДИКИ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОРГАНИЗАЦИЙ

CAF (Common Assessment Framework)

Методика CAF была разработана Европейским институтом публичного администрирования (EIPA) в 2000 году при участии министерств всех европейских стран, отвечающих за качество публичного администрирования. Методика пересматривалась с учетом пожеланий и предложений пользователей в 2002, 2006 и 2013 годах.

По словам ее создателей, модель CAF отражает целостный подход (*holistic approach*) к анализу работы организации и «основана на убеждении, что отличные результаты в работе организации по отношению к гражданам/клиентам, людям и обществу в целом достигаются путем стратегического планирования, инициатором и движущей

силой которого является руководство организации, и опирается на кадры, партнеров, ресурсы и процессы.⁴

На практике методика CAF представляет собой план работы внутри организации для оценки ее деятельности по 9 основным критериям, каждый из которых включает в себя несколько под-критериев, для которых разработаны соответствующие оценочные листы. Предполагается, что для проведения оценки внутри организации будет создан специальный комитет, в который войдут представители различных уровней организации. В методику входит не только анализ внутренних процессов организации, но также оценка ее взаимодействия с внешними акторами (на основе опросов, анкетирования, фокус-групп, отзывов и так далее).

Авторы методики представляют ее рамочную модель следующим образом:

Отправные факторы			Результаты	
РУКОВОДСТВО	СОТРУДНИКИ	ПРОЦЕССЫ	РЕЗУЛЬТАТЫ ДЛЯ СОТРУДНИКОВ	ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ
	СТРАТЕГИЯ И ПЛАНЫ		РЕЗУЛЬТАТЫ ДЛЯ КЛИЕНТОВ	
	РЕСУРСЫ И ПАРТНЕРЫ		РЕЗУЛЬТАТЫ ДЛЯ ОБЩЕСТВА	
Инновации и обучение				

В проведенном в 2011 году исследовании использования методики CAF в ЕС и за его пределами были проанализированы главные причины, по которым государственные органы и организации начали проводить оценку эффективности своей работы с использованием методики CAF.⁵ Наиболее частыми причинами были названы: *желание понять, как улучшить работу организации, желание улучшить работу организации, желание мотивировать сотрудников, привлекая их к принятию решений, желание*

⁴ European Institute for Public Administration <http://www.eipa.eu/en/topic/show/&tid=191>

⁵ http://www.eipa.eu/files/File/CAF/CAF%20Study%202011_v5_2,3%20MB.pdf

привлечь внимание сотрудников к качеству их работы, а также желание вышестоящей организации.

Те государственные организации, которые оказывают гражданам услуги и конкурируют на равных с коммерческими организациями, указали желание использовать бренд CAF как конкурентное преимущество при оказании услуг (доказательство качества).

Среди плюсов использования методики CAF можно отметить следующие:

- Организация может сравнить свои результаты с результатами других организаций в стране и регионе
- Не требует чрезмерных временных затрат и ресурсов (по сравнению с рядом других методик, например, ISO)
- Модель адаптирована для государственных организаций
- Модель учитывает особенности среды, в которой работает организация
- Используя методику CAF, организация может получать методическую помощь ЕІРА и иметь доступ к базе лучших практик

Анализ практики использования CAF в разных странах. Использование методики может носить добровольный, обязательный или рекомендательный характер. В тех случаях, когда использование носит обязательный или рекомендательный характер, в стране, как правило, создается методический центр CAF при национальной организации, отвечающей за оценку эффективности государственных органов и организаций: это может быть отдельное министерство (административной реформы, государственного управления) или часть министерства (внутренних дел, экономического развития).

В ряде стран государство финансирует проведение оценки CAF, хотя бы на уровне пилотных проектов.

Таким образом, по нашему мнению, внедрение методики оценки работы организации на основе модели CAF могло бы стать первым шагом для знакомства белорусских государственных органов и организаций с культурой качества и принципами TQM.

С помощью данной методики государственные организации в Беларуси могли бы:

- 1) Оценить текущую эффективность своей работы, «поставить диагноз» и разработать план по совершенствованию деятельности;
- 2) Отслеживать прогресс отдельных организаций и сравнивать их между собой.

Другие методики оценки качества

Процедуры качества, используемые государственными организациями для оценки эффективности и качества своей работы, также могут быть основаны на таких методиках, как **BSC**, Balanced Score Cards («сбалансированная карта оценки»), **ISO 9001**, **EFQM** (the European Foundation for Quality Management), **KPI** (Key Performance Indicators), **PMF** (Performance Management Framework).

ГОСУДАРСТВА ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА

Проблемка оценки и повышения эффективности работы государственных органов в Беларуси стоит особо остро в связи вхождением страны в интеграционное образование - Таможенный союз Беларуси, Казахстана и России, а в перспективе - в Евразийское сообщество. Поскольку страны-члены этого образования будут конкурировать между собой на общих рынках труда, товаров и капитала, необходимо предпринимать целенаправленные усилия по повышению эффективности государства для успешной конкурентной борьбы. Анализ показывает, что Российская Федерация и Казахстан на протяжении значительного времени прикладывают серьезные усилия по «диагностике» проблем государственного управления и разработке плана их исправлений с учетом международного опыта.

Российская Федерация

Реформа госуправления в РФ проводится с 2001 года, и одной из ее основных целей является повышение конкурентоспособности российской экономики.⁶

В 2006 году российскими исследователями была предложена методика ЭПУС (Эффективная публичная служба)⁷ на основе CAF и EFQM, адаптированная к российской структуре госуправления.

В последнее время сделан акцент на качестве услуг, предоставляемых государством, как главном показателе эффективности работы государственных организаций.⁸

Качество услуг будет оцениваться гражданами. По информации разработчиков реформы, сбор мнений граждан будет осуществляться с использованием следующих механизмов: *отправка смс-сообщений получателям государственных услуг с просьбой оценить качество услуги, опрос через электронные терминалы, расположенные*

⁶ Портал «Административная реформа в России» http://ar.gov.ru/o_reforme/index.html

⁷ Эффективная публичная служба (ЭПУС) <http://4cs.ru/users/files/fortexts/7941.pdf>

⁸ Эффективность работы госорганизаций http://ar.gov.ru/effect_org_vlasti_04_ocenka_effekt/index.html

непосредственно в точках предоставления государственных услуг, опрос через специализированный ресурс в сети Интернет.

Граждане будут оценивать качество государственных услуг по таким критериям как: *время ожидания в очереди, вежливость сотрудника, комфортность условий, доступность информации о порядке получения услуги и т.д.*

Казахстан

В Казахстане реформа государственного управления является частью стратегии «Казахстан - 2020»⁹ (повышение конкурентоспособности).

С 2010 года, согласно Указу Президента, действует Система ежегодной оценки эффективности деятельности госорганов¹⁰. Оценка проводится по пяти параметрам:

- Достижение стратегических целей и задач в курируемых отрасли/сфере/регионе (в том числе правильность их выбора, доступность и ясность изложения, информированность населения)¹¹
- Оценка исполнения указов и поручений Президента, его администрации, премьера и его канцелярии, правительства
- Реализация бюджетных программ (прямой и конечный результат, эффективность)
- Оценка государственных услуг гражданами
- Оценка работы госслужащих (этика, подбор, обучение)
- Информационные технологии

⁹ <http://www.minplan.gov.kz/2020/>

¹⁰ http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30599773#SUB0

¹¹ Пример НПД по данному критерию <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1200007761>

РЕКОМЕНДАЦИИ

Таким образом, нами предлагаются следующие рекомендации по систематизации оценки работы государственных органов:

- Разработка и законодательное закрепление принципов и критериев оценки эффективности работы государственного аппарата с учетом целей социально-экономического развития страны
- Идентификация государственного органа, ответственного за внедрение принципов и процедур оценки эффективности
- Разработка процедур оценки эффективности с учетом международного опыта, в частности, концепции CAF (**Common Assessment Framework, общая система оценки**) и разработанной в Российской Федерации на ее основе системы ЭПУС (**Эффективная публичная служба**).
- Разработка плана внедрения принципов и процедур оценки эффективности при участии госслужащих и граждан.