



О проекте Указа Президента Республики Казахстан "Об утверждении Концепции развития Системы оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы"

Постановление Правительства Республики Казахстан от 3 марта 2012 года № 288

Правительство Республики Казахстан **ПОСТАНОВЛЯЕТ:**
внести на рассмотрение Президента Республики Казахстан проект Указа Президента Республики Казахстан «Об утверждении Концепции развития Системы оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы».

П р е м ь е р - М и н и с т р

Республики Казахстан

К. Масимов

УКАЗ Президента Республики Казахстан Об утверждении Концепции развития Системы оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы

П О С Т А Н О В Л Я Ю :

1. Утвердить прилагаемую Концепцию развития Системы оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы.
2. Администрации Президента и Правительству Республики Казахстан принять меры по реализации настоящего Указа.
3. Контроль за исполнением настоящего Указа возложить на Администрацию Президента Республики Казахстан.
4. Настоящий Указ вводится в действие со дня подписания.

П р е з и д е н т

Республики Казахстан

Н.Назарбаев

У Т В Е Р Ж Д Е Н А

У к а з о м П р е з и д е н т а

Р е с п у б л и к и К а з а х с т а н

от 3 марта 2012 года № 288

КОНЦЕПЦИЯ

развития Системы оценки

эффективности деятельности центральных государственных

и местных исполнительных органов областей, города

республиканского значения, столицы 1. Видение развития Системы оценки

Введение

Внедрение Системы ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы (далее – Система оценки) обеспечило возможность проведения на регулярной основе комплексного анализа эффективности деятельности государственного аппарата, выявления системных проблем его функционирования.

Внедрение механизмов оценки в систему государственного управления направлено на повышение конкурентоспособности страны через постоянное совершенствование деятельности государственных органов.

При этом обеспечение непрерывного совершенствования деятельности государственных органов невозможно без качественного развития самой Системы оценки. В связи с этим, актуальным является вопрос разработки Концепции, определяющей целостное видение дальнейшего развития Системы оценки.

Анализ текущей ситуации

Система ежегодной оценки утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года № 954 (далее – Указ). В соответствии с данным Указом определены ее основные положения, принципы, направления, система органов и порядок проведения.

Оценке подлежат следующие направления деятельности государственных органов:

1) достижение и реализация стратегических целей и задач в курируемых отрасли, сфере, регионе;

2) исполнение актов и поручений Президента Республики Казахстан, Государственного секретаря Республики Казахстан, Правительства Республики Казахстан, Администрации Президента Республики Казахстан, Канцелярии Премьер-Министра Республики Казахстан;

3) управление бюджетными средствами;

4) оказание государственных услуг;

5) управление персоналом;

6) применение информационных технологий.

По каждому направлению определены уполномоченные на оценку государственные органы.

Система органов оценки включает следующие уполномоченные на оценку государственные органы:

- 1) Администрация Президента Республики Казахстан;
- 2) Канцелярия Премьер-Министра Республики Казахстан;
- 3) уполномоченный орган по государственному планированию;
- 4) уполномоченный орган по делам государственной службы;
- 5) центральный уполномоченный орган по исполнению бюджета (далее - уполномоченный орган по исполнению бюджета);
- 6) уполномоченный орган в сфере информатизации.

Общую оценку эффективности осуществляет Министерство экономического развития и торговли. Координацию уполномоченных госорганов осуществляет рабочий орган Экспертной комиссии по оценке госорганов (в настоящее время Центр стратегических разработок и анализа Администрации Президента).

Также, в целях экспертно-аналитического, методологического и организационного сопровождения Системы оценки в составе АО «Институт экономических исследований» создан Центр оценки эффективности деятельности государственных органов (далее – Центр оценки).

Методологическая база Системы оценки включает 6 методик оценки эффективности по каждому из указанных направлений, утвержденных соответствующими уполномоченными на оценку государственными органами.

Работа по непосредственному проведению оценки осуществляется уже на протяжении двух лет.

Впервые пилотная оценка проведена в 2010 году по трем государственным органам: Министерство труда и социальной защиты населения Республики Казахстан, Агентство Республики Казахстан по регулированию естественных монополий и акимат Акмолинской области.

В 2011 году проведена пилотная оценка эффективности деятельности уже 40 государственных органов: 24 центральных ведомств и 16 акиматов.

В целом, на сегодняшний день можно констатировать успешное внедрение Системы оценки в структуру государственного управления: ее принципы и механизмы восприняты госорганами, получены первые результаты, выявлены системные проблемы в деятельности госаппарата, начата работа по их решению.

Вместе с тем, для дальнейшего качественного и эффективного функционирования Системы оценки требуется решение следующих проблем.

Конфликт интересов уполномоченных на оценку госорганов.

В настоящее время существует сложная Система органов оценки. По каждому направлению определены два и более уполномоченных на оценку органов.

Уполномоченные на оценку органы, за исключением Администрации Президента и Канцелярии Премьер-Министра Республики Казахстан, являются также и оцениваемыми госорганами.

При этом уполномоченные на оценку государственные органы одновременно ответственны за выработку государственной политики, контроль и проведение оценки эффективности деятельности госорганов в курируемой сфере.

В результате, отмечается незаинтересованность уполномоченных органов в указании на наличие проблем в курируемых ими сферах, что создает риски в соблюдении принципа объективности оценки.

Дополнительная нагрузка на госорганы и риск недостоверности данных.

Текущая модель оценки предполагает длительные сроки проведения оценки, в связи с необходимостью сбора с оцениваемых госорганов большого количества отчетной и подтверждающей информации, выезд в оцениваемые госорганы для ее перепроверки. В результате подведение общих итогов оценки за предыдущий год занимает до 10 месяцев, что уменьшает ее актуальность.

При этом, учитывая, что отчетная информация запрашивается от самих оцениваемых госорганов, а на перепроверку информации одного госоргана предусмотрено 2-3 дня, обеспечение достоверности данных является крайне сложной задачей.

Кроме того действующая модель оценки также создает дополнительную нагрузку на уполномоченные госорганы, вынуждая совмещать основную деятельность с работой по проведению оценки.

Ограниченность действующей Системы органов оценки

Действующая Система органов оценки, в которой уполномоченный орган должен осуществлять внешнюю оценку госорганов, не позволяет обеспечить оценку всех государственных структур и организаций. Так, в связи с ограниченностью ресурсов, в настоящее время на центральном уровне оцениваются только 24 министерств и агентств, на региональном уровне – 14 областных акиматов, акиматы городов Астана и Алматы. Областные акиматы оценивают акиматы городов и районов, что в свою очередь также создает конфликт интересов.

При этом в настоящее время под оценку эффективности не попадают правоохранный блок, силовые ведомства, национальные холдинги, компании и организации с государственным участием.

Неинтегрированность процессов оценки (внешняя оценка и внутренняя оценка)

В настоящее время параллельно и невзаимосвязано существуют внешняя и внутренняя оценка госоргана.

Более того, элементы внутренней оценки также не взаимосвязаны и осуществляются различными структурными подразделениями. В результате отсутствия вертикальной институциональной и методологической интеграции неэффективно

используются имеющиеся ресурсы, создается излишняя нагрузка на госорганы.

Как показала оценка, неэффективна деятельность служб внутреннего контроля (далее - СВК) госорганов. Несмотря на то, что из контрольных функций они осуществляют только контроль за использованием финансовых средств, их деятельностью было охвачено всего 3% финансовых средств центральных и 1,9% местных госорганов. При этом, СВК фактически не выполняют функцию по оценке Системы управления в госоргане.

Кроме того, в связи с подотчетностью СВК руководителям оцениваемых госорганов возникает вопрос объективности такой оценки. Например, несмотря на наличие значительных замечаний по результатам оценки, в 6 акиматах областей СВК не выявили никаких нарушений.

Недостаточность анализа системы управления госорганом и эффективности определяемой им политики, слабая обратная связь с населением и бизнесом.

Действующая модель Системы оценки в большей степени ориентирована на выявление несоответствий в работе госоргана установленным стандартам, правилам, требованиям. При оценке достижения стратегических целей и задач приводятся лишь результаты расчета степени их достижения без анализа причин недостижения, правильности постановки целей и задач, а также мер, направленных на их реализацию.

Как предусмотрено Указом о Системе оценки источниками информации для подготовки заключений об эффективности деятельности госоргана могут служить заключения независимых экспертов, информация неправительственных организаций. Вместе с тем, в настоящее время не определены методологические подходы участия в оценке независимых экспертов, НПО и применения социологических опросов населения. Кроме того, существует также проблема обеспечения независимости и объективности оценки госорганов со стороны экспертов и НПО.

Обзор международного опыта

Международный опыт развития Системы оценки демонстрирует наличие различных подходов к измерению эффективности госаппарата. Можно выделить три ключевых типа: (1) внутренний (самооценка), преобладающий в большинстве стран Европы, (2) внешний (по опыту Канады) и смешанный (по опыту США).

В частности, в Канаде оценку эффективности осуществляет Секретариат Совета Казначейства в соответствии с Концепцией подотчетности руководства - МАФ (Management assessment framework), являющейся ключевым инструментом надзора за управленческой структурой. МАФ позволяет оценить объем и эффективность работ управленческих структур департаментов и учреждений, эффективность и производительность управленческой структуры госструктур в 15 ключевых областях.

В Соединенных Штатах Америки оценка эффективности предполагает внутренний и внешний контроль за деятельностью федеральных ведомств.

В этих целях в США внедрен институт Генеральных инспекторов, осуществляющих

аудит и проверки федеральных ведомств, координирующих и рекомендуемых мероприятия, направленные на обеспечение экономности, продуктивности и результативности, и обеспечивающих информирование руководителя соответствующего ведомства и Конгресса США о существующих проблемах.

Предусмотрено два типа Генеральных инспекторов: назначаемые (и отстраняемые) (1) Президентом США и (2) руководителями соответствующих ведомств. При этом, вне зависимости от типа назначения, Генеральные инспектора обладают достаточной степенью независимости, чтобы обеспечивать объективность результатов своей деятельности.

В большинстве стран Европы оценка эффективности осуществляется в соответствии с Общей методологией оценки - CAF (Common assessment framework), которая предполагает самооценку государственного органа.

Цели и задачи развития Системы оценки

Основной целью развития Системы оценки является обеспечение постоянного повышения эффективности деятельности каждого государственного органа, национального холдинга, компании и организации с государственным участием в отдельности и системы государственного управления в целом.

Для достижения указанной цели предусмотрено решение следующих задач: обеспечение своевременной, качественной и достоверной информацией для принятия управленческих решений путем:

- 1) определения единого уполномоченного на оценку органа, не являющегося ответственным за выработку государственной политики, ее реализацию и контроль;
- 2) преобразования служб внутреннего контроля в службы аудита и создания таких служб аудита во всех национальных холдингах, компаниях и организациях с государственным участием;
- 3) усиление аналитической составляющей, в части оценки эффективности системы управления (использования всех ресурсов), формируемой и реализовываемой государственным органом политики.

Период реализации и ожидаемые результаты

В течение 5 лет Система оценки позволит наладить эффективный механизм обратной связи («диалога») общества и государства.

Концептуальный пересмотр действующих механизмов оценки приведет к повышению качества управленческой структуры государственных органов, внедрению инновационных, интенсивных методов управления ресурсами и рисками, повышению ответственности руководителей государственных органов.

Будет изменена сама идеология подхода к организации государственным органом своей деятельности. Приоритетом станет его ориентирование на потребности населения, экономичность и эффективность работы.

Система оценки станет поставщиком объективной и достоверной информации для

принятия управленческих решений на всех уровнях государственного управления.

Новый импульс будет придан совершенствованию методов бюджетирования, ориентированного на результат.

Дальнейшее развитие Системы оценки будет осуществляться поэтапно (по уровням развития) следующим образом:

1) уровень (2012 год) – оценка центральных государственных и местных исполнительных органов областного уровня, выработка подходов и объединение внутренней и внешней оценки в единую систему;

2) уровень (2013 год) – оценка центральных государственных и местных исполнительных органов, создание служб аудита во всех национальных холдингах, компаниях и организациях с государственным участием, выработка единой методологии, включающей социологические опросы;

3) уровень (2014 год) – «пилотная» оценка эффективности всех государственных органов, национальных холдингов, компаний и организаций с государственным участием;

4) уровень (2015 год) – доработка методологии и оценка эффективности всех государственных органов, национальных холдингов, компаний и организаций с государственным участием;

5) уровень (2016 год) – достижение целей и решение задач, предусмотренных настоящей Концепцией.

2. Основные принципы и общие подходы развития Системы оценки

Новая модель Системы оценки будет основана на следующих принципах:

1) принцип объективности - всестороннее и полное проведение независимой оценки, исключение конфликта интересов;

2) принцип достоверности – получение информации из независимых от оцениваемого госоргана источников;

3) принцип гласности - публикация результатов оценки эффективности в средствах массовой информации с учетом обеспечения режима секретности и защиты служебной или иной охраняемой законом тайны;

4) принцип универсальности - возможность применить механизмы оценки к различным организационным структурам государственного органа и организации, к различным сферам (спецификам) их деятельности;

5) принцип актуальности - возможность отвечать текущим потребностям развития системы государственного управления.

Обеспечение своевременной, качественной и достоверной информацией для принятия управленческих решений

Достоверность. Исключение конфликта интересов и достоверность будут

достигнуты за счет преобразования Системы органов оценки. Так, будет определен единый уполномоченный на оценку орган, не являющийся ответственным за выработку государственной политики, ее реализацию и контроль. Службы внутреннего контроля будут преобразованы в службы аудита.

Для получения полноценной «обратной связи» от населения и бизнеса будут проводиться соцопросы. Оценка будет учитывать мнения всех заинтересованных сторон – услугополучателей, вышестоящих госорганов, сотрудников, независимых экспертов, Н П О .

Качество. С целью успешного функционирования новой модели оценки будет совершенствоваться ее аналитическое сопровождение. Достижение экспертами, осуществляющими оценку, необходимого уровня квалификации будет осуществлено через полную специализацию на оцениваемом госоргане.

Своевременность. Формирование отчетной информации и оценка каждого госоргана будет осуществляться службой аудита в течении года. В результате оценка деятельности госоргана за год будет предоставлена уже в феврале-марте года, следующего за отчетным.

Усиление аналитической составляющей

Данная цель будет достигнута путем введения механизмов оценки, предусматривающих экспертное сопоставление достигнутых результатов в курируемой госорганом сфере с примененными методами их достижения.

Оценка позволит анализировать обоснованность использованных объемов финансовых средств, человеческих ресурсов, примененных технологий и т.д. для достижения каждой поставленной цели, а также достаточность, актуальность и своевременность методов их использования.

При этом предполагается измерение воздействия внешних (непрогнозируемых) факторов на сферу, что позволит дать оценку реальной степени влияния оцениваемого государственного органа, на развитие курируемой им сферы/отрасли/региона.

Подобный механизм оценки будет мотивировать госорган к реальному и профессиональному прогнозированию объемов необходимых ресурсов, их рациональному использованию, взвешенному подходу к выбору методов достижения цели.

Фактически, будет изменена сама идеология работы госоргана в сторону его ориентирования на экономичность и инновационность подходов к организации своей деятельности.

3. Перечень нормативных правовых актов, посредством которых предполагается реализация Концепции

Положения настоящей Концепции будут реализованы посредством совершенствования следующих законодательных и иных нормативных правовых актов:

- 1) Бюджетного кодекса Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года;
- 2) Указа Президента Республики Казахстан от 4 марта 2010 года № 931 «О некоторых вопросах дальнейшего функционирования Системы государственного планирования в Республике Казахстан»;

Указа Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года № 954 «О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, с т о л и ц ы » .

Также будут усовершенствованы Методики по оценке эффективности деятельности государственных органов по всем направлениям оценки, методические рекомендации по разработке стратегических, программных документов и иные нормативные правовые акты в области оценки эффективности деятельности государственных органов.