

Оценка эффективности работы органов МСУ: что оцениваем?

Медет СУЛТАНБАЕВ, специалист по МиО Проекта ГППОМСУ

То, что эффективность органов МСУ должна подвергаться оценке, не вызывает сомнения как среди жителей айылного аймака, самих органов МСУ, государственных органов, так и среди экспертов. Цель оценки эффективности деятельности органов МСУ – это формирование оптимальной модели местного самоуправления¹, с определенно заданными характеристиками, отвечающей потребностям местного сообщества в решении вопросов местного значения. Попытки создания наиболее оптимальной модели МСУ предпринимаются в разных странах. Оценка эффективности деятельности органов МСУ надо рассматривать как инструмент, с помощью которого измеряются достижения целей, стоящих перед местным самоуправлением. Отсюда возникает два вопроса: насколько эффективно МСУ, и насколько оправдываются ожидания сообщества от местного самоуправления?

Актуальность разработки и проведения оценки эффективности МСУ связано еще с тем, что показатели эффективности деятельности органов МСУ в Кыргызстане еще не доработаны². Разработанный и внедренный Индекс доверия населения³ не оценивает уровень доверия населения к органам МСУ, результаты индекса для айылных аймаков как объектов исследования не выделяются. Немного лучше разработана система отчетности органов МСУ по паспортам⁴ айыл окмоту в отдельных сообществах. Но и этого недостаточно. За основу оценки эффективности деятельности можно взять три метода – экспертная оценка, оценка целевых групп и показатели эффективности. Система показателей эффективности отражает уровень достижения поставленных целей, а система мониторинга и оценки оценивает процесс управления.

В данной статье приводится обзор системы по-

казателей эффективности органов МСУ, которая позволила бы стимулировать органы МСУ к достижению лучших результатов, избегая при этом «погоны за положительной динамикой показателей».

В оценке эффективности органов МСУ заинтересованы граждане, бенефициарии, которые пользуются услугами, государственные организации, а также сами органы местного самоуправления. Вопрос заключается в следующем: как оценивать эффективность деятельности органов местного самоуправления? Какой аспект эффективности в деятельности органов МСУ оценивать – финансовый, управленческий, экономический, правовой? Или есть необходимость в комплексной оценке, совокупности различных аспектов? На практике чаще оценивается некая совокупность аспектов работы органов МСУ, и это достаточно сложный процесс, а полученные результаты остаются спорными. «Подводный камень» заключается в том, что для различных групп наиважнейшее значение имеют различные аспекты работы МСУ: для проверяющих органов – финансовый аспект, для бизнеса – экономический, для уязвимых групп – социальный и так далее. Но невозможно проводить регулярную адекватную оценку по 40 и более показателям. Так кому же отдать предпочтение? Ответ пока есть только один – выбрать наиболее значимую группу и готовить отчет об оценке эффективности в соответствии с потребностями этой группы.

Среди практиков местного самоуправления есть разные точки зрения и методики по оценке эффективности деятельности органов МСУ. Одним из важных инструментов является система показателей. Например, в России система показателей состоит из 40 показателей, а вместе с детализированными показателями эта величина достигает 60.

Сорок показателей – это достаточно большое количество для измерения самими органами местного самоуправления, у которых не всегда есть для этого потенциал. Еще сложнее проводить расчеты эффективности членам сообщества, мониторинговым группам. Методики расчета эффективности деятельности сложны даже для сотрудников органов МСУ. Это ставит вопрос о привлечении внешних специалистов за счет средств местного бюджета, а их не хватает. Большое количество

¹ Местное самоуправление в Кыргызской Республике: сегодня, завтра и через 20 лет.

² Постановления Правительства КР от 25 марта 2013 года, № 147 «Об оценке эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Кыргызской Республики».

³ Сайт Национального статистического комитета КР: <http://www.stat.kg/ru/indeks-doveriya-naseleniya/>

⁴ Сайт Теплоключенского айыл окмоту: <http://teplokluchenka.org.kg/ru/ajylnyj-ajmak/>

показателей затрудняет расчеты эффективности, усложняет, размывает понимание эффективности, в связи с этим идет поиск способа сократить и унифицировать набор показателей эффективности.

Есть вариант отправной точкой при разработке системы показателей эффективности использовать пирамиду Маслоу¹, так как результатом эффективности деятельности органов МСУ является создание комфортных условий существования и удовлетворение базовых потребностей членов общества. Акцент больше сделать на социальные направления, чем экономические и управленческие. Последние два важны, но они не являются конечными показателями развития сообщества.

Как показывает анализ разработанных показателей эффективности оценки², они несут внешний характер по отношению к органам МСУ, но не оценивают их внутреннюю эффективность. Поэтому речь идет о таком типе оценки, как общественный мониторинг, результаты которой больше рассчитаны на информирование общественности. Например, удовлетворенность населения предоставляемыми услугами, использование бюджетных средств и т. д. Сочетание показателей как внутренней оценки эффективности, самооценки и внешней оценки эффективности дали бы более достоверную и объективную информацию об эффективности деятельности органов МСУ. Разработка индекса для внешней и внутренней оценки эффективности деятельности органов МСУ по-прежнему актуальна. В Кыргызстане больше используются для оценки мониторинговые отчеты, связанные с исполнением показателей бюджета³.

Другой важный вопрос: кто формирует показатели, и чьи интересы они отражают? Каждая из целевых групп хотела бы видеть, какова эффективность деятельности органа МСУ, исходя из интересов данной группы? Отсюда возникают целевые показатели эффективности деятельности органов МСУ, отражающие эффективность по отношению к определенной целевой группе. Как говорит анализ, показатели эффективности деятельности органов МСУ формируются чаще экспертами, чем населением или бенефициариями услуг. Это связано с компетентностью разных групп в вопросе определения эффективности. Эксперты более склонны к таким объективным показателям, как расходы, доходы, управление ресурсами и т. д., тогда как жители и бенефициарии больше привержены субъективным показателям, таким, как степень удовлетворенности услугами.

¹ Маслоу А. Мотивация и личность. Глава 3 «Удовлетворение базовых потребностей».

² Постановление Правительства КР от 25 марта 2013 года, № 147 «Об оценке эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Кыргызской Республики».

³ Методическое пособие «Формирование и исполнение местных бюджетов». МФ КР. 2015 г.

Существуют два подхода к формированию показателей эффективности: активный, когда сами жители или бенефициарии формируют или участвуют в формировании показателей эффективности; и пассивный – более профессиональный, когда показатели эффективности формируют экспертные группы. Первый подход больше нравится политикам, второй – управленцам.

Анализ показывает, что государственные органы более нацелены на формирование показателей эффективности органов МСУ, которые в некоторой степени делают зависимыми органы ОМСУ от государственных структур. Сочетание подходов в формировании показателей эффективности, как пассивного с участием бенефициариев, так и активного с участием экспертов, было бы комплексным подходом. Такой комплексный подход предполагает два этапа формирования показателей эффективности. На первом этапе набор показателей эффективности деятельности органов МСУ формируется непрофессиональным сообществом – бенефициариями, жителями сел. Это будут базовые показатели, понятные для членов сообщества. На следующем этапе формирование дифференцированных показателей производится экспертным сообществом. Далее происходит окончательный отбор и формирование системы показателей эффективности для внедрения в практику оценки эффективности деятельности органов МСУ.

Что дает внедрение системы показателей эффективности деятельности органов МСУ?

- Во-первых, появляется инструмент для измерения качества работы местного самоуправления для членов сообщества, экспертов, государственных организаций и т. д.
- Во-вторых, стимулируется развитие муниципальной статистики, улучшения набора и качества данных.
- В-третьих, появляется возможность классифицировать айылные аймаки по эффективности их деятельности, чтобы более объективно распределять государственные ресурсы среди дотационных и недотационных айылных аймаков; упорядочить предоставление стимулирующих грантов, проведение общегосударственного конкурса на звание «Самый лучший айыл окмоту», премирование лучших руководителей органов ОМСУ и т. д.
- В-четвертых, повышается ответственность руководителей органов МСУ.
- В-пятых, возникает управленческий инструмент для глав государственной администрации с целью более объективной оценки работы глав айыл окмоту и прогнозирования на основе показателей перспектив развития.