

**Руководство
для неправительственных
организаций по оценке
социальных программ**

Содержание

Введение

1 Что такое мониторинг и оценка программ

1.1 Программа

1.2.Мониторинг

1.3.Оценка

1.4. Виды оценки

2 Этапы оценки

2.1.Определение цели оценки

2.2.Определение области оценки

2.3.Определение методов оценки

2.4.Сбор данных

2.5.Анализ полученных данных

2.6.Обработка результатов оценки

2.7.Выработка рекомендаций по оценке

3 Инструменты оценки программ

3.1.Анкетирование

3.2.Наблюдение

3.3.Интервью

3.4.Опрос

3.5.Интервью

3.6.Анализ документации

4 Отчет по оценке

4.1.Структура отчета об оценке

Источники использованных материалов

Полезные ссылки

Введение

Предлагаем вашему вниманию руководство по оценке социальных программ неправительственными организациями.

Казахстан ведет социально ориентированную бюджетную политику и расходы бюджета влияют на социально экономическое благополучие граждан.

Дар-Эс-Саламская Декларация о прозрачности, подотчетности и общественном участии в бюджетном процессе призывает граждан, НПО и правительства стран к активному участию в бюджетном процессе через широкое вовлечение граждан в общественный контроль над бюджетными расходами в целях устойчивого развития.

Оценка социальных программ НПО одна из форм общественного участия в бюджетном процессе.

Внедрение правительством РК бюджетирования ориентированного на результат, внедрение мониторинга и оценки в обязательный цикл реализации программ создают возможности для участия НПО в процессе оценки эффективности деятельности госорганов и качества государственных услуг на системном уровне.

Предпосылками для развития процесса участия НПО в оценке государственных программ послужили несколько факторов: активная деятельность НПО по оценке государственных программ по собственной инициативе, развитие взаимодействия между НПО и государственными органами, принятие нормативно правовых актов учитывающих участие НПО в процессе оценки.

Основанием для вовлечения НПО в оценку эффективности деятельности госорганов является указ Президента РК «О системе ежегодной оценки эффективности деятельности Центральных государственных и местных исполнительных органов власти областей, городов республиканского значения, столицы». Необходимо отметить что на протяжении последних лет НПО активно иницируют проекты общественного мониторинга и оценки различных государственных программ. Нередко рекомендации представленные НПО используются государственными органами.

Мониторинг и оценка являются признанным эффективным инструментом управления программой и управления изменениями.

Данное руководство призвано познакомить НПО с инструментами и подходами в мониторинге и оценке государственных программ в целях развития.

Данное руководство составлено на основе нормативно правовых актов РК регулирующих мониторинг и оценку в бюджетном процессе, участие НПО в процессе оценки, международных руководств по оценке программ.

Для начала мы определимся что такое программа

Программа – это деятельность, направленная на достижение конкретной цели (изменение определенной ситуации) в ограниченное время и с использованием заранее определенных ресурсов. Любая социальная программа направлена на решение той или социальной проблемы¹.

В ежегодном Послании народу страны «Новый Казахстан в новом мире» в 2007 году Президент Назарбаев отметил важное направление работы Правительства по выстраиванию качественно новой модели государственного управления на принципах корпоративного управления, результативности, транспарентности и подотчетности обществу.

В рамках реализации этой программы Правительство Казахстана утвердило Концепцию по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результат. Переход на новую систему государственного планирования является частью административной реформы, проводящейся в настоящее время в Казахстане.

Действующая система государственного планирования и бюджетная система предполагают управление государственными финансами через программно целевой подход.

Что такое государственная программа?

В законодательстве Республики Казахстан, «государственная программа» определяется как: «документ общенационального, межотраслевого характера, определяющий стратегию, стратегические направления, цели, задачи и ожидаемые результаты развития определенной сферы деятельности с указанием необходимых ресурсов.»²

Государственные программы разрабатываются на 5-10 лет в целях реализации Стратегического плана развития Республики Казахстан.

Таким образом, понятие, представленное в законодательстве, позволяет определить, что государственная программа³ это:

- документ общенационального, межотраслевого характера
- определяет
- стратегию

¹ А.Кузьмин.Мониторинг и оценка государственных программ. <http://www.kehila.ru/article/?49>

² п.16 Указа Президента Республики Казахстан от 18 июня 2009 года № 827 «О Системе государственного планирования в Республике Казахстан»

³ Кроме государственных программ существуют: бюджетные программы, программы развития территорий и программы, разработанные в рамках государственных программ (к примеру, Программа занятости 2020, разработана в целях реализации Государственной программы по форсированному индустриально-инновационному развитию), которые предметом настоящего исследования не являлись.

- стратегические направления
- цели
- задачи
- ожидаемые результаты
- для развития
- определенной сферы деятельности
- содержит указание необходимых ресурсов
- разрабатывается на определенный срок (5-10 лет)

Перечень государственных программ и сами госпрограммы утверждаются Президентом Республики Казахстан.

На сегодняшний день реализуются четыре государственные программы:

- Государственная программа по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2010-2014 годы
- Государственная программа развития образования Республики Казахстан на 2011-2020 годы
- Государственная программа развития здравоохранения Республики Казахстан «Саламатты Казакстан» на 2011-2015 годы
- Государственная программа развития и функционирования языков в Республике Казахстан на 2011-2020 годы

Разработка любой программы начинается с анализа ситуации, выявления проблемы и определения путей ее решения, т.е. того что именно и как необходимо изменить для того, чтобы достичь конечный результат.

Кроме того, при разработке должна быть определена последовательность шагов, называемая в нашем законодательстве, «планом мероприятий по реализации программы», которые утверждены к каждой из вышеуказанных государственных программ. Для выполнения этих мероприятий необходимы ресурсы (денежные средства, люди, оборудование и т.п.).

Структура государственной программы, в соответствии с требованием законодательства⁴, содержит следующие разделы:

- 1) паспорт (основные параметры);
- 2) введение;
- 3) анализ текущей ситуации;
- 4) цели, задачи, целевые индикаторы и показатели результатов реализации программы;
- 5) основные направления, пути достижения поставленных целей программы и соответствующие меры;
- 6) этапы реализации программы;
- 7) необходимые ресурсы.

⁴ «Правила разработки, реализации, проведения мониторинга, оценки и контроля Стратегического плана развития Республики Казахстан, Прогнозной схемы территориально-пространственного развития страны, государственных программ, программ развития территорий, стратегических планов государственных органов» Утверждены Указом Президента Республики Казахстан от 4 марта 2010 года № 931

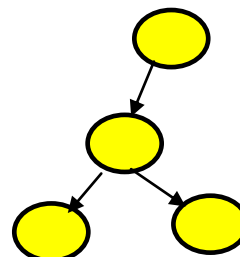
Самым важным и ключевым является, то, что эти мероприятия не просто должны выполняться в соответствии с планом, но и привести к конечному результату. Наилучшее выполнение программы невозможно без отслеживания хода ее реализации и анализа полученных результатов. Для этих целей и нужен мониторинг и оценка, основное предназначение которых предоставить информацию для принятия управленческих решений⁵.

ЛОГИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ ПРОГРАММЫ⁶

Что такое логическая модель программы?

Логическая модель программы – это просто схема, которая показывает причинно-следственные связи между:

- результатами и изменениями, которые вы надеетесь получить;
- действиями, которые вы планируете предпринять; и
- ресурсами, которые у вас есть для реализации программы.



Прослеживая причинно-следственные связи между элементами, логическая модель программы помогает нам определить, какие допущения могут повлиять на эту цепочку.

Откуда взялись логические модели программ

Логические модели программ уже лет двадцать используются для планирования и оценки программ. Такой подход называли по-разному: «цепочкой рассуждений» (Torvatn, 1998), «теорией действия» (Patton 1997), «структурой исполнения» (Montague, 1997), «логическими моделями программ» (Framst, 1995, Rush and Ogborne, 1991). Независимо от используемой терминологии, все эти подходы используют то, что оценщики называют «теорией программ».

Логические модели программ появились в результате:

- растущего разочарования программами, которые не достигали своих целей;
- акцентирования на ответственности и «управлении по результатам», что заставило программных менеджеров не просто фиксировать ресурсы и процесс реализации программ, а искать более удобные способы описания, измерения и оценки результатов.

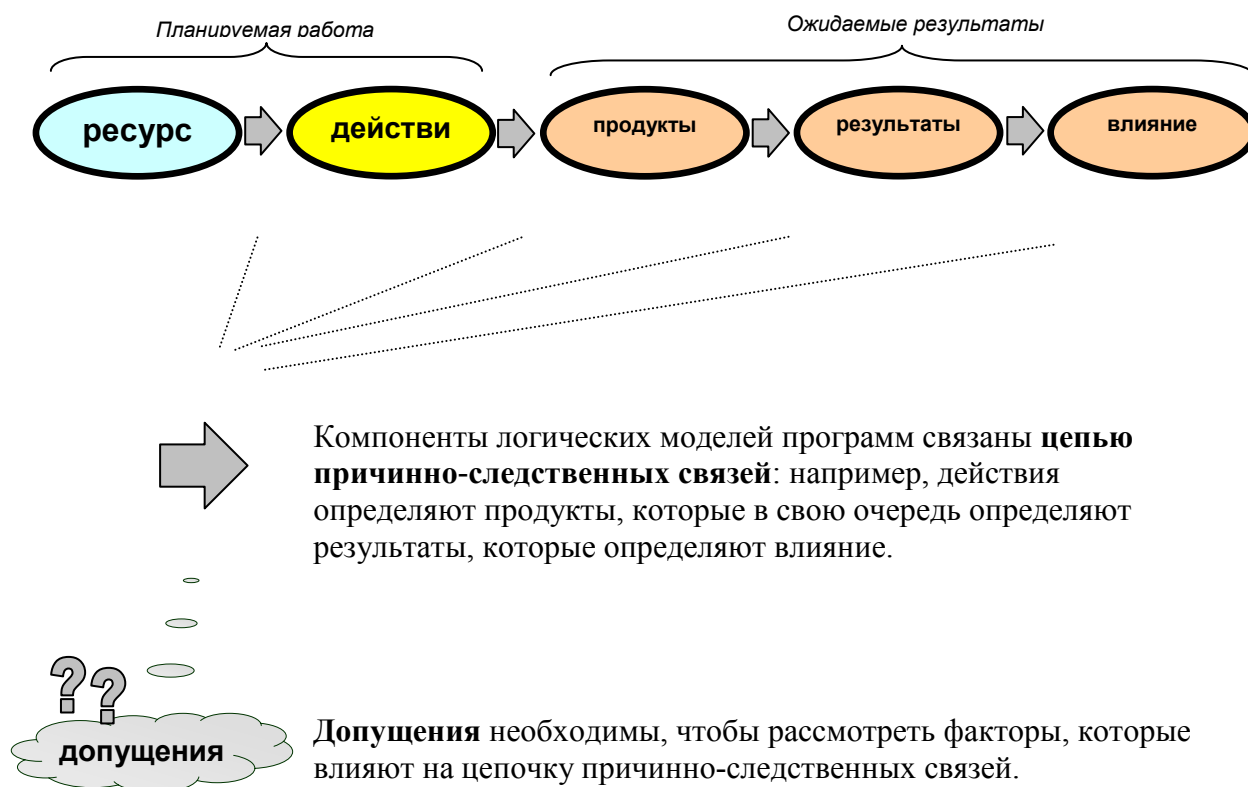
У менеджеров часто нет ясных и логически обоснованных готовых методов, которые помогли бы решить эти новые задачи, поэтому логическую модель считают эффективным инструментом для определения последовательности получения ожидаемых результатов. Это служит основой для определения соответствующих индикаторов и того, какие данные нужно собирать и анализировать, для измерения результатов.

⁵ А.Крыкбаева, Отчет «Правовое регулирование оценки государственных программ и существующей в Казахстане методологии», 2012 г.

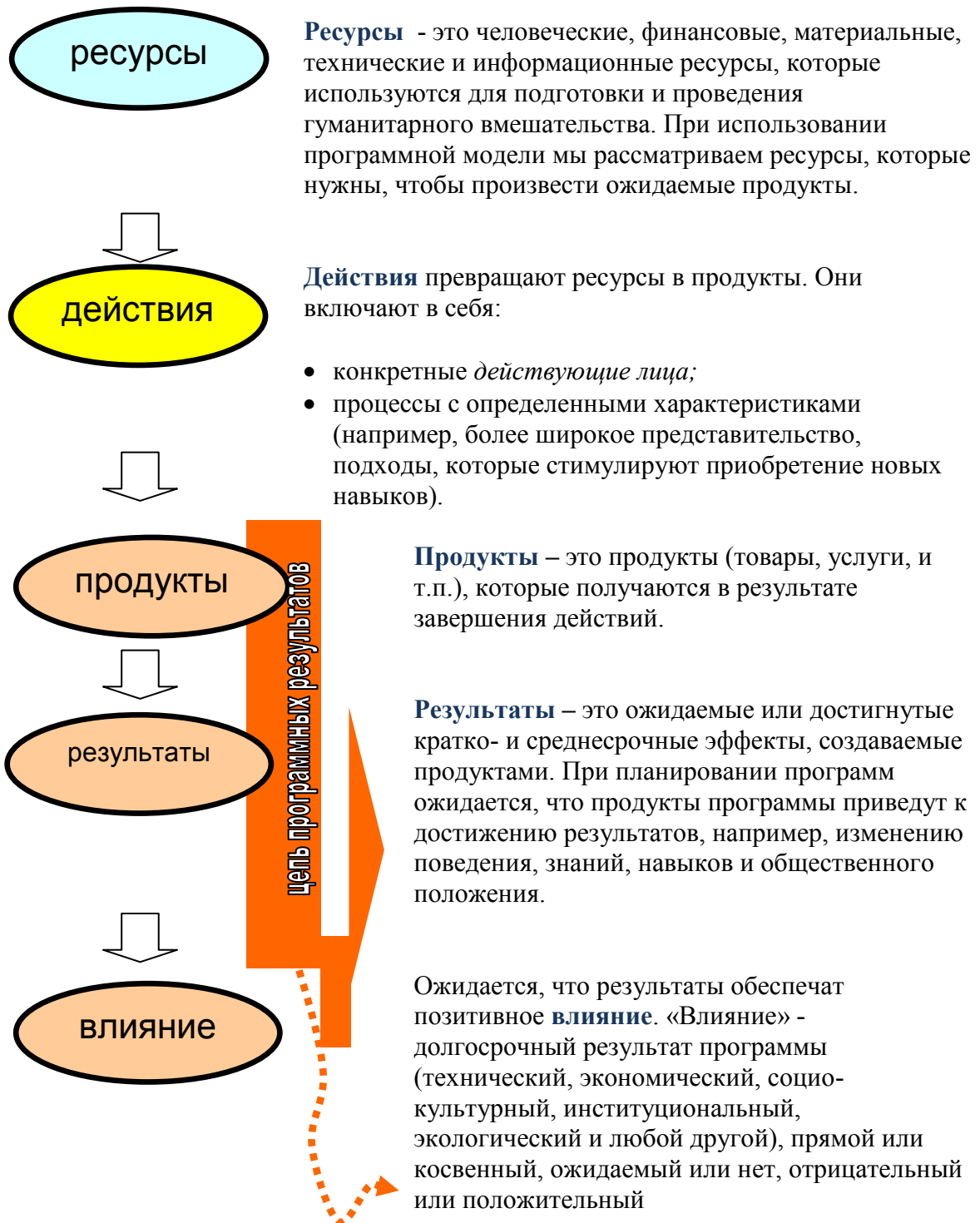
⁶ Раздел взят из тренинговых ресурсов ЮНИСЕФ по мониторингу и оценке www.ceecis.org/remf/.../2-2-1_what-is-programme-logic-model.doc

как работает логическая модель программы?

Логическая модель включает следующие компоненты:



Компоненты логической модели программы: ресурсы, действия, продукты, результаты, влияние.



Такой подход к описанию компонентов программы вполне совместим с программной иерархией: ожидаемое влияние соответствует целям программы, а результаты – задачам программы.

Причинно-следственные связи между компонентами логической модели программы⁷

Логическая модель программы показывает причинно-следственные связи между компонентами: «если..., то...».



Статья 32. Бюджетные программы

1. Бюджетная программа определяет направление расходов бюджета, взаимоувязанное со стратегическими направлениями, целями, задачами, показателями результата, определенными в стратегическом плане государственного органа, имеющее показатели результата и объемы финансирования расходов бюджета.

2. Бюджетные программы разрабатываются администратором бюджетных программ и утверждаются в составе стратегического плана государственного органа.

Администраторы бюджетных программ, не разрабатывающие стратегические планы, разрабатывают бюджетные программы с объемами планируемых бюджетных средств на плановый период, показателями результативности и эффективности в порядке, определяемом центральным уполномоченным органом по бюджетному планированию.

Бюджетные программы администраторов республиканских бюджетных программ, не разрабатывающих стратегические планы, утверждаются первым руководителем администратора бюджетных программ.

Бюджетные программы ревизионных комиссий областей, города республиканского значения, столицы утверждаются председателем соответствующей ревизионной

⁷ По материалам Kellogg Foundation (2001).

Logic Model Development guide (<http://www.wkkf.org/pubs/Pub3669.pdf>)

комиссии.

Бюджетные программы администраторов бюджетных программ, финансируемых из бюджета района (города областного значения), не разрабатывающих стратегические планы, утверждаются соответствующими местными исполнительными органами района (города областного значения).

3. Бюджетные программы разрабатываются исходя из принципов необходимости и достаточности для решения сформулированных в стратегическом плане целей и задач.

Бюджетные программы должны быть сгруппированы по однородным по своему содержанию государственным функциям, полномочиям и государственным услугам или направлениям деятельности администратора бюджетных программ.

4. Бюджетная программа для оценки ее реализации должна содержать показатели прямого и конечного результатов, а также бюджетная программа может содержать показатели качества и эффективности.

Показатели качества отражают степень соответствия оказываемой государственной услуги ожиданиям ее получателей и стандарту государственной услуги.

Показатели эффективности отражают достижение наилучшего прямого результата с использованием утвержденного объема бюджетных средств или достижение прямого результата с использованием меньшего объема бюджетных средств.

5. Бюджетная программа может подразделяться на подпрограммы, конкретизирующие направления расходования бюджетных средств, при условии, что для бюджетных подпрограмм применимы те же показатели результата, что и для бюджетных программ.

6. Порядок разработки бюджетных программ (подпрограмм) и требования к их содержанию определяются центральным уполномоченным органом по бюджетному планированию.

Бюджетный Кодекс РК

МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

МОНИТОРИНГ – ЭТО ПРОЦЕСС ИЗМЕРЕНИЯ ХОДА РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ

ОЦЕНКА – ЭТО ПРОЦЕСС ИЗМЕРЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ ПРОГРАММЫ

В отличие от мониторинга, который отвечает на вопрос «Что произошло или какие отклонения произошли по сравнению с первоначальным или намеченным планом?», проще говоря «Как идут дела?», то, оценка отвечает на вопрос «Какие были достигнуты результаты? Почему произошли изменения? И как можно исправить ошибки?». Оценка предполагает более глубокий по сравнению с мониторингом анализ происходящего.

ВОПРОСЫ	МОНИТОРИНГ	ОЦЕНКА
ЧТО	Измерение или отслеживание хода реализации программы	Измерение результатов программы, изменений по итогам реализации программы
КТО	Разработчики и исполнители программы	Разработчики, исполнители программы. Внешние консультанты(НПО, независимые эксперты)
ЦЕЛЬ	Контроль реализации программы согласно утвержденному плану	Получение новых знаний о достигнутых результатах программы, изменениях которые принесли результаты программы
НАЗНАЧЕНИЕ	Неотъемлемый элемент эффективного управления программой, принятие решений в ходе реализации программы	Оценка ценности программы для той или иной отрасли, сферы деятельности, влияния результатов на улучшение ситуации.

В соответствии с п.50 Указа Президента Республики Казахстан от 18 июня 2009 года № 827 «О Системе государственного планирования в Республике Казахстан» (далее – Указ №829), «оценка - это инструмент определения степени достижения результативности и эффективности реализации документов Системы государственного планирования».

«Оценкой реализации государственных программ и программ развития территорий, стратегических планов центральных государственных и исполнительных органов, финансируемых из местного бюджета, является их систематическое, объективное изучение и анализ, определение степени достижения результатов, а также выработка предложений по внесению коррективов»⁸.

⁸ п.3. Постановления Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета от 1 июля 2010 года № 17-к «Об утверждении Правил проведения оценки государственных программ, стратегических планов центральных государственных органов, программ развития территорий и стратегических планов исполнительных органов, финансируемых из местного бюджета»

Глава 21. Бюджетный мониторинг и оценка результатов

Статья 112. Бюджетный мониторинг

1. Бюджетным мониторингом является регулярный и систематический сбор, отслеживание и анализ показателей исполнения бюджета, осуществляемые с целью выявления причин несвоевременного принятия обязательств, несвоевременного проведения платежей по бюджетным программам, составления прогнозов исполнения поступлений и расходов бюджета.

2. Бюджетный мониторинг осуществляется администраторами бюджетных программ, центральным и местными уполномоченными органами по исполнению бюджета.

3. Бюджетный мониторинг осуществляется на основе бюджетной отчетности уполномоченных органов по исполнению бюджета и информации, предоставляемой администраторами бюджетных программ.

4. Администраторы республиканских и местных бюджетных программ представляют в центральный и местные уполномоченные органы по исполнению бюджета отчеты о результатах мониторинга реализации бюджетных программ.

5. По результатам бюджетного мониторинга центральные и местные уполномоченные органы по исполнению бюджета ежеквартально и по итогам года направляют в Правительство Республики Казахстан и местные исполнительные органы аналитический отчет об исполнении республиканского и местного бюджетов, а также ежемесячно администраторам бюджетных программ информацию-напоминание о непринятых обязательствах по бюджетным программам в соответствии с планом финансирования по обязательствам и несвоевременном выполнении плана финансирования по платежам.

6. Результаты аналитического отчета об исполнении соответствующего бюджета учитываются при разработке или уточнении соответствующего бюджета.

7. Центральный уполномоченный орган по исполнению бюджета обеспечивает общее методологическое и методическое руководство по проведению бюджетного мониторинга.

Статья 113. Оценка результатов

1. Оценкой результатов является комплексная и объективная оценка влияния деятельности государственного органа на развитие экономики страны или региона, отдельно взятой отрасли (сферы) экономики, общества, анализ достижения показателей результатов деятельности государственного органа на основании оценки реализации стратегического плана и бюджетных программ.

2. Оценка результатов должна включать в себя:

1) анализ правильности выбора показателей результатов, ясности и четкости их изложения, правильности планирования ресурсов, необходимых для реализации бюджетной программы;

2) анализ степени достижения показателей результатов, определенных в стратегических планах и бюджетных программах государственных органов;

3) оценку соответствия полученных результатов стратегическим направлениям, целям и задачам государственного органа, определенным в стратегическом плане;

4) оценку соответствия достигнутых результатов интересам и потребностям получателей государственных услуг;

5) анализ причин недостижения стратегических целей и показателей результатов;

6) рекомендации по улучшению деятельности государственного органа, увеличению, сокращению объемов финансирования бюджетных программ либо их исключению из бюджета.

3. При проведении оценки результатов используется информация

неправительственных организаций (общественных объединений) о качестве предоставления государственных услуг, полученной на основании опроса их получателей.

4. Оценку результатов осуществляют администраторы бюджетных программ и государственные органы, уполномоченные Президентом Республики Казахстан.

5. Порядок проведения оценки результатов определяется Президентом Республики Казахстан.

Бюджетный кодекс РК

Типология оценивания⁹

1. Предварительное оценивание (англ. ex-ante evaluation)
2. Определение "оцениваемости" программы (англ. evaluability assessment)
3. Сопровождающее оценивание (англ. on-going evaluation)
4. Итоговое оценивание (англ. summative evaluation, ex-post evaluation)
5. Мета-оценивание (англ. meta-evaluation)

Предварительное оценивание направлено на оценку ситуации и результатов будущих программ. Предварительное оценивание часто именуют прогнозным, так как его применяют при определении валидности содержания программы, выполнимости задач, поставленных в ней, таким образом прогнозируя дальнейшее развитие программы. Прогнозное оценивание проводится для предварительного заключения о возможных результатах, последствиях и других аспектах внедряемой программы. Процесс предварительной оценки представляет определённые выгоды в том смысле, что помогает избежать необоснованных расходов и издержек, повышает шансы программы на успех на этапе её реализации.

Определение "оцениваемости" программы (англ. evaluability assessment). Определение "оцениваемости" необходимо для выявления возможности применения методов оценивания непосредственно к данной программе; таким образом определяется круг факторов и условий, являющихся потенциальными преградами и/или помехами для эффективной оценки.

На этом этапе оценщик делает вывод о согласованности, логичности и содержательности программы, доступности и возможности количественных и качественных измерений параметров данных, которые могут быть в дальнейшем использованы для проведения мониторинга и при оценке конечных результатов.

Сопровождающее оценивание (англ. on-going evaluation)

Сопровождающее оценивание (см. также Formative evaluation) осуществляется во время реализации программы или мероприятия (по возможности с самого начального момента её реализации). Оно используется для своевременной обратной связи на основе полученных (промежуточных) результатов для соответствующих акторов (политических, административных или общественных), чтобы создать возможность внесения коррективов ещё во время реализации программы или мероприятия. Сопровождающее оценивание также называют мониторингом хода реализации программы/политики/мероприятия.

⁹ Из материалов свободной энциклопедии Википедия: Логически-функциональная типология оценивания <http://ru.wikipedia.org>

Итоговое оценивание (англ. summative evaluation, ex-post evaluation)

Итоговое оценивание программы (или другого предмета оценки), как правило, проводится после завершения программы (для текущих программ -соответственно сопровождающее оценивание);

Итоговое оценивание может быть инициировано как третьей (внешней) стороной так и тем, кто принимает решения (например, финансирующее агентство, служба по контролю и надзору или люди, в будущем вовлеченные в оцениваемую программу);

Итоговое оценивание может быть произведено как независимым оценщиком-экспертом, который подготавливает качественный внешний мониторинг-анализ, так и внутренними экспертами; впрочем, итоговое оценивание проводится также с помощью комбинации двух названных методов.

Результат итогового оценивания обычно оформляется в виде ряда альтернатив:

- внедрение программы (имплементация, приведение в действие);
- усиление поддержки программы (невозможность итогового заключения о программе);
- продолжение мер поддержки программы;
- учет конкретных, специфических обстоятельств (апробация);
- претерпевание определённых изменений (модификация и корректировка программы);
- прекращение программы

Мета-оценивание (англ. meta-evaluation) В основе мета-оценивания лежит оценивание самой системы оценивания (см. мета). Такой вид оценивания позволяет постоянно обновлять и совершенствовать установленные показатели, процедуры оценки и т.д.

На каких стадиях проводится оценка государственных программ?¹⁰

Выделяют три ключевых стадии, на которых проводится оценка государственных программ:

1. оценка проекта программы, которая проводится на этапе разработки, т.е. еще до начала ее принятия и реализации;
2. на стадии реализации программы;
3. по итогам реализации программы.

По законодательству Республики Казахстан, оценка государственных программ осуществляется по истечении каждых трех лет их реализации (промежуточная) и по итогам планового периода (окончательная).¹¹

Таким образом, выделены только две стадии, на которых проводится оценка: в период реализации и после завершения.

¹⁰ А.Крыкбаева, Отчет «Правовое регулирование оценки государственных программ и существующей в Казахстане методологии», 2012 г

¹¹ п.145 «Правила разработки, реализации, проведения мониторинга, оценки и контроля Стратегического плана развития Республики Казахстан, Прогнозной схемы территориально-пространственного развития страны, государственных программ, программ развития территорий, стратегических планов государственных органов» Утверждены Указом Президента Республики Казахстан от 4 марта 2010 года № 931

Важность проведения оценки на стадии разработки подчеркивается международными экспертами в сфере оценки. Оценка замысла программы позволяет принять решение стоит ли начинать реализацию программы.

Оценка проекта (дизайна) программы проводится с целью определить:

- Правильность построения логики программы, формулировки миссии, целей и задач программы, насколько они между собой взаимосвязаны
- Возможные риски, связанные с реализацией программы и пути их снижения.
- Последствия влияния программы, негативные или позитивные, прямые или косвенные, являются ли они запланированными или случайными.

Важность оценки программы на стадии ее разработки, с целью определения дизайна и логики программы подчеркивает, то, что из-за некорректной постановки целей и изъянов в логике, после завершения программы оценивается то, на что программа повлиять попросту не могла. А то, на что она могла повлиять и повлияла, не оценивается вовсе.

К примеру, одной из программных целей Государственной программы развития образования на 2011-2020гг.¹², указано: «повышение престижа профессии педагога», а в качестве единственного целевого индикатора: «доля высококвалифицированных педагогических работников, имеющих высшую и первую категории, от общего количества педагогов (2015 г. - 47%, 2020 г. - 52%)».

Каким образом доля высококвалифицированных педагогических работников от общего количества уже существующих педагогов отражает то, что престиж профессии повысился, не смотря на всю важность повышения квалификации, остается открытым. Было бы более логичным предположить, что показателем повышения престижности могло бы быть то, что абитуриентами выбирается в качестве специальности обучения профессия – педагог, т.е. увеличение доли поступающих, закончивших и работающих по специальности. Для реализации этих индикаторов, мероприятия должны быть направлены на повышение потребности рынка труда в профессии педагога, в привлечении талантливых педагогически одаренных выпускников школ, в создании системы оплаты труда в соответствии с международными нормами, в формировании положительного имиджа педагога и т.п. За 10 лет реализации государственной программы образования, такие мероприятия вполне можно осуществить, а индикаторы - отследить.

При этом, согласно пунктам 173-175 Методической инструкции по разработке госпрограмм, «каждой цели, для определения степени ее достижения, должен соответствовать промежуточный и конечный целевой индикатор, с указанием конкретного периода, в котором предполагается достигнуть планируемого значения». А «каждая задача должна содержать показатели результатов - количественно измеримые значения, характеризующие степень решения задач с указанием конкретного периода (среднесрочного или долгосрочного), в котором предполагается достигнуть планируемого значения.»

Кроме, того, целевые индикаторы и показатели результатов (далее в данном разделе - показатели) должны отвечать следующим требованиям:

¹² Указ Президента Республики Казахстан от 7 декабря 2010 года № 1118 «Об утверждении Государственной программы развития образования Республики Казахстан на 2011-2020 годы»

- давать возможность сравнивать показатели в динамике за планируемый период;
- быть однозначно понятными для пользователей;
- для оценки достижения показателей необходимо наличие достаточных информационных и технических ресурсов;
- давать полную и адекватную характеристику всех аспектов функционирования отдельной сферы деятельности;
- отражать изменения на различных этапах развития отдельной сферы деятельности;
- должны быть достижимы и измеримы;
- обеспечивать наличие промежуточных значений для проведения мониторинга и оценки достижения показателей.

Хотя государственная программа на стадии разработки должна быть согласована со всеми заинтересованными государственными органами, оценка замысла программы, проведенная квалифицированным специалистом, позволит более корректно определить целевые индикаторы и определить, что указанный в государственной программе индикатор, в соответствии с вышеуказанным требованием законодательства, соответствует цели государственной программы и определяет степень ее достижения.

Не смотря на то, что оценки замысла программы не имеет методологической основы, но законодательно определена такая возможность, так, в соответствии с Методической инструкцией по разработке госпрограмм, при необходимости может быть образована комиссия (рабочая группа) по разработке государственной программы, в которую могут быть привлечены при необходимости научно-исследовательские организации, ученые и специалисты различных областей знаний, бизнеса, общественных организаций, заинтересованных в разработке и реализации государственной программы¹³. Кроме того, проект госпрограммы даже может быть размещен в СМИ для публичного обсуждения и доработан с учетом поступивших предложений¹⁴.

УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности
центральных государственных и местных исполнительных органов областей,

города республиканского значения, столицы

16. Оценка эффективности осуществляется по следующим направлениям деятельности оцениваемых 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

13 п.130-131 «Методическая инструкция по разработке государственных программ» Утвержденной Приказом Министерства экономического развития и торговли Республики Казахстан от 1 июля 2010 года № 101

¹⁴ п.п.113-114 «Правила разработки, реализации, проведения мониторинга, оценки и контроля Стратегического плана развития Республики Казахстан, Прогнозной схемы территориально-пространственного развития страны, государственных программ, программ развития территорий, стратегических планов государственных органов» Утверждены Указом Президента Республики Казахстан от 4 марта 2010 года № 931

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.

Основные нормативно правовые акты регулирующие участие неправительственных организаций в оценке государственных программ, деятельности государственных органов.

НПО могут инициировать оценку государственных программ в нескольких случаях:

- по собственной инициативе;
- по заказу государственного органа;
- по заказу донорской или международной организации.

Стратегический план развития Республики Казахстан до 2020 года	С целью вовлечения граждан в процесс оценки реализации государственной политики в целом и деятельности государственных органов в частности будет внедрен механизм обратной связи между гражданами и государственными органами
Бюджетный Кодекс РК	Введены понятия бюджетный мониторинг и оценка результатов(ст 112 и 113), в ст 113 п 3: при проведении оценки результатов используется информация НПО о качестве предоставления государственных услуг, полученной на основании опроса получателей
Указ Президента РК о Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы	6 направлений оценки эффективности, в том числе: 4) оказание государственных услуг; О возможности привлечения НПО на некоммерческой основе при формировании общей оценки эффективности
Закон о государственных услугах(проект)	Дает понятие общественному мониторингу, описывает порядок проведения общественного мониторинга качества оказания государственных услуг по инициативе некоммерческих организаций, независимых экспертов и граждан

Правила привлечения неправительственных организаций, независимых экспертов при формировании общей оценки эффективности деятельности государственных органов	НПО, независимые эксперты привлекаются к формированию экспертных заключений об эффективности деятельности государственных органов, подлежащих оценке в соответствии с Указом, в части определения эффективности и качества реализации государственных (отраслевых) программ, оказания государственных услуг
--	---

Оценка, как бы она не понималась, - как формирующийся процесс или как итоги событий и деятельности, должна отвечать определенным принципам¹⁵.

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ОЦЕНКИ:

- Оценка должна быть простой и не угрожающей;
- Оценка должна быть основана в основном на нуждах организации, ее персонала и их клиентов. Если эти нужды удовлетворены, то нужды других (верхние уровни власти) будут удовлетворены;
- Участники программ и проектов (планирующие и выполняющие), принимающие решения и клиенты должны быть вовлечены в процесс оценки;
- Результаты оценки должны быть использованы (звучит глупо, но очень часто оценки бывают завершены, «кладутся на полку», и жизнь продолжается);
- Оценка должна относиться не только к тому, что сделано (конечные результаты), но и как это было сделано (процессы принятия решений и решения проблем);
- Оценка должна способствовать росту и развитию персонала и организации;
- Оценка должна быть непрерывным процессом; а не «одноразовым» усилием;
- Оценка должна включать разновидности диагностических и познавательных подходов.
- Оценка должна вести к принятию решения и дальнейшему действию.

Несмотря на очевидную необходимость проведения оценки бюджетных программ с целью повышения их эффективности и качества оказываемых услуг населению, руководители многих государственных органов противятся ее проведению и выдвигают различные возражения.

ОБЫЧНЫЕ ВОЗРАЖЕНИЯ ПРОТИВ ОЦЕНКИ

«Вы не можете сделать оценку того, что я делаю»
 «Вы не то оцениваете»
 «Оценка исполнения работы стоит очень дорого, а у нас нет средств на ее проведение».

Сегодня для общественности актуальна идея партнерства с государственными структурами. Взаимодействие должно стать “выгодным” как для НПО, так и для госоргана. Попробуйте использовать такой рецепт против возражений.

¹⁵ Н.М.Ким, Павлодарская школа регионального управления, 2012г.

ПРЕОДОЛЕНИЕ ВОЗРАЖЕНИЙ ПРОТИВ ОЦЕНКИ

- Вовлечение персонала госоргана и заинтересованных организаций в разработку процесса оценки
- Создание стимулов для того, чтобы поощрить руководителей использовать информацию о выполненной работе
- Проводить обучение, чтобы помочь руководителям и другим заинтересованным лицам осознать преимущества оценки

Порядок проведения оценки можно разделить на несколько этапов.

Основные этапы проведения оценки включают:

1. *Определение цели оценки*
2. *Планирование оценки*
3. *Определение методов сбора данных*
4. *Сбор данных*
5. *Анализ полученных данных*
6. *Обработка результатов оценки*
7. *Выработка рекомендаций по оценке*
8. *Отчет по оценке*
9. *Использование результатов оценки*

Определение цели оценки

- ***Оценка результативности программы*** (проводится экспертиза организационного процесса выполнения программы, анализ причин отклонений в реализации программы от намеченных изначально целей, соотношение мероприятий и результатов: плана с фактом).
- ***Оценка эффективности*** (результаты программы сопоставляются с затраченными в ходе ее реализации ресурсами);
- ***Оценка влияния*** (оценивается воздействие выполнения программы на социально-экономическое развитие)

*Критерии оценки програм:*¹⁶

1) достижение стратегических целей и задач, а также прямых и конечных результатов.

Данный критерий оценки предполагает:

- определение выполнения и/или невыполнения плана мероприятий по реализации программы и причин их невыполнения, влияния невыполненных мероприятий на достижение стратегических целей и задач, социально-экономическую, общественно-политическую ситуацию в стране, регионе;
- определение уровней взаимодействия координатора программы с государственными органами - соисполнителями и мер ответственности каждого из них;

¹⁶ Постановление Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета от 1 июля 2010 года № 17-к «Об утверждении Правил проведения оценки государственных программ, стратегических планов центральных государственных органов, программ развития территорий и стратегических планов исполнительных органов, финансируемых из местного бюджета»

- выявление внеплановых мероприятий, при этом если выполнение незапланированных мероприятий обеспечило достижение поставленных целей, то его признают целесообразным;
- определение запланированных и фактически достигнутых целей, задач, целевых индикаторов, показателей результатов, а также причины их недостижения;
- определение влияния реализации программы на социально-экономическое развитие страны, состояние непосредственной отрасли (сферы), на решение которых направлен документ;
- определение соответствия плана мероприятий по реализации программы ее целям, задачам и показателям;

2) эффективность реализации программы.

Данный критерий используется для оценки бюджетных затрат, направленных на достижение запланированных результатов (выявление неиспользованных или сокращенных средств, сопоставление полученного результата и совокупных затрат на его достижение), а также комплексный и объективный анализ влияния деятельности государственного органа на развитие экономики или отдельно взятой отрасли экономики, социальной сферы, других сфер государственного управления;

3) удовлетворенность общества.

В рамках данного критерия анализируется мнение потребителей по степени их удовлетворенности результатами программы и оказанных государственных услуг;

4) соблюдение процедур при реализации программы.

Целью данного критерия является осуществление контроля на соответствие требованиям действующего законодательства и других нормативных правовых актов, в том числе внутриведомственных, регламентирующих планирование и осуществление бюджетных расходов.

Для определения цели оценки, необходимо сформулировать вопросы оценки. Достоверный ответ на вопрос о том, что хотел бы узнать о программе потенциальный пользователь результатов оценки и зачем ему это нужно, можно получить только у самого пользователя.¹⁷ В качестве примеров приведем несколько вопросов, которые встречаются в заданиях на проведение оценки достаточно часто:¹⁸

- Как воспринимается программа различными заинтересованными лицами: участниками, сотрудниками, администрацией, донорами? Насколько совпадают или отличаются их взгляды на программу? В чем причина различий?
- Каковы фактические характеристики участников программы? В какой мере эти характеристики соответствуют описанной в заявке целевой группе?
- Как соотносятся фактические сроки выполнения программы и фактически использованные ресурсы с запланированными сроками и ресурсами?
- Что при выполнении программы получилось так, как было задумано? Что не совпало с исходным замыслом? Какие сложности возникли по ходу выполнения программы? Как сотрудники программы отреагировали на возникшие проблемы?
- Какие исходные предположения подтвердились, а какие – нет?

¹⁷ А. Кузьмин. Оценка программы на стадии реализации, Оценка программ: методология и практика, под ред. А.И.Кузьмина, Р.Осалливан, Н.А.Кошелевой, 2009, Москва

¹⁸ Patton, M. Q. (2008). Utilization-focused evaluation (4th ed.). Thousand Oaks: Sage Publications. Оценка программы на стадии реализации

- Что нравится и что не нравится участникам программы и клиентам? Что в программе по их мнению работает хорошо, а что – нет? Как они видят свою роль в программе? Как они представляют себе цели программы и планируемые результаты? В какой мере их мнение совпадает с программными документами?
- Насколько эффективно работает команда исполнителей программы? Что нравится и что не нравится сотрудникам программы? Что в программе, по их мнению, работает хорошо, а что – нет? Как они видят свою роль в программе? Как они представляют себе цели программы и планируемые результаты? В какой мере их мнение совпадает с программными документами?
- Какие произошли изменения в программе по сравнению с исходным планом? По какой причине произошли эти изменения? Кто и как принимал решения об изменениях в программе?
- Как была построена система мониторинга для постоянного отслеживания хода выполнения программы? Как эта система использовалась?
- Какая модель возникла в результате выполнения программы? В какой мере прослеживается логика программы, взаимосвязь между отдельными компонентами программы: миссией, целями, задачами, деятельностью и результатами?
- В какой мере был реалистичен исходный замысел программы? Что оказалось реалистичным, а что – нет и почему? Были ли отклонения от исходного замысла программы, которые могут свидетельствовать об изменении логической модели программы?
- Другими словами, подтверждает ли практическая реализация программы исходный замысел ее авторов?
- В какой мере опыт программы может быть применим в других регионах, в других организациях?
- Какова устойчивость деятельности, начатой в рамках программы? Удастся ли ее продолжить после окончания программы?
- Какие есть аргументы «за» и «против» продолжения программы?

Планирование оценки

Планирование оценки заключается в разработке графика оценки, где указаны даты начала и окончания каждой из фаз оценки, указаны ответственные за каждую фазу.

Планировать оценку нужно исходя из трех фаз оценки:

- 1) Подготовительная (определение ответственных, инструментов и вопросов оценки)
- 2) Полевая (непосредственно сбор и анализ данных)
- 3) Отчетности (подготовка отчета и рекомендаций)

Определение методов сбора данных

Характеристика количественных и качественных методов социологического исследования

Все методы сбора информации в социологических исследованиях можно разделить на две большие группы: количественные и качественные.



Количественные исследования предназначены для изучения объективных, количественно измеряемых характеристик. Количественные исследования являются преимущественно описательными.

Обработка информации в таких исследованиях осуществляется с помощью упорядоченных процедур, количественных по своей природе. К выборке в количественных исследованиях предъявляются жесткие требования, базирующиеся на теории вероятности и математической статистике. В связи с этим возможен перенос выводов, полученных на основе изучения выборочной совокупности, на всю генеральную совокупность.

Качественные исследования предназначены для получения с помощью специальной техники так называемой глубинной информации. Качественное исследование можно назвать интерпретационным. Качественное исследование позволяет получить информацию о мотивах поведения, установках людей, то есть получить ответ на вопрос: «Почему?». Жесткие требования к выборке и математическому подтверждению достоверности полученной информации к таким исследованиям неприменимы.

«Качественное исследование – это процесс открытия, тогда как количественное – это процесс доказательства и подтверждения»

Количественные и качественные исследования нельзя противопоставлять, так как они взаимосвязаны и дополняют друг друга. Только при таком подходе к их применению возможно получение достоверной информации. Результаты качественных исследований могут быть переведены в количественную форму с помощью, например, такого количественного метода, как контент-анализ. При проведении количественных исследований часто используются качественные технологии получения информации (ассоциации, незаконченные предложения, вопросы-ловушки и т.д.).

Тем не менее, необходимо помнить, что количественные и качественные методы имеют свои специфические исследовательские цели, предназначения, предпочтительные объекты изучения.

Методы сбора данных

Проведение опросов

Оценить ту или иную программу в широком смысле — значит сравнить интересующие показатели до и после проведения программы, на основании чего можно сделать выводы относительно её эффективности. Однако для проведения подобного сравнения необходим большой массив достоверных сопоставимых данных как минимум за два периода, без оценки которых результаты реализации программы останутся не выявленными. Самым очевидным способом сбора необходимых данных являются опросы

Проведение экспертных и глубинных интервью

Проведение глубинных и экспертных интервью относится к качественным методам исследований. Главное отличие качественных методов от количественных состоит в том, что в первом случае данные собираются со сравнительно небольшой



группы респондентов и не анализируются при помощи статистики, в то время как при использовании количественных методов исследуется большая группа людей, а данные в дальнейшем анализируются с помощью статистических методов.

В основном качественные исследования используются для обозначения проблемы и выработки гипотез. Также они могут использоваться в качестве

предварительных к количественным исследованиям для определения основных показателей. Из-за небольшого размера группы респондентов результаты качественных исследований нельзя обобщать на все население. Однако они могут быть чрезвычайно полезны для изучения того или иного вопроса, оценки различных программ. Кроме того, качественные методы позволяют, в отличие от количественных, выявить внутренние мотивы и побуждения людей.

Наблюдение

Один из методов социологического исследования - наблюдение, под которым понимается сбор первичной социальной информации путем прямой и непосредственной регистрации исследователем событий и условий, в которых они имеют место, простейший метод сбора первичной информации, лежащей в основе других методов.

Виды наблюдений: формализованные и неформализованные, включенные, когда исследователь является участником событий (например, журналист, социолог меняют профессию, становясь грузчиком, водителем такси, токарем и т.д.), и невключенные, когда наблюдение осуществляется при условии невмешательства исследователя в изучаемые события.

Наблюдения бывают систематическими, проводимыми по заранее жестко разработанному плану изучения объекта в течение определенного времени, и несистематическими (кратковременными), проводимыми на стадии "разведки" в качестве первичной основы для формулирования гипотез исследования или для контроля данных, полученных другими способами (из документов, с помощью опросов и т.д.).

Статистические исследования

Статистика широко применяется в оценивании программ. Способ, при помощи которого проводится оценка программы и соответствующих относящихся к программе факторов, в большой степени определяет те аналитические методы и статистические показатели, которые будут использоваться в процессе оценивания.

Анализ издержек/выгод

Анализ затраты-выгоды применяется для оценки государственных проектов, в рамках данного анализа обязательно рассматривается влияние проекта на общественное благосостояние. Процесс анализа включает в себя денежную оценку первоначального вклада и возможных затрат в процессе осуществления проекта и оценку ожидаемой отдачи от проекта.

Анализ документации

Анализ документации (англ. document analysis) - это метод сбора данных посредством анализа документов для их последующей интерпретации и оценки программы. Термин «документация» означает процесс формального закрепления данных, полученных из письменных, устных, графических или археологических источников. В связи с чем, для исследователя документ является источником получения информации об интересующем его объекте. Этот источник информации может быть представлен в форме текстового материала, в формате visual media (включая аудио-ленты, фотографии, фильмы, и видеозаписи), а начиная с недавнего времени и в формате электронных данных. Сейчас оценщики используют e-mail переписку, мультимедиа и форумы как новые формы документации, которую нужно тщательно исследовать для достижения целей оценивания.

Преимущества и ограничения различных методов¹⁹.

Метод	Преимущества	Ограничения
Анкетирование	Большой охват Стандартизация Удобство обработки данных Гарантия анонимности	Сложно получить достаточное количество ответов. Нельзя менять «фокусировку» в процессе проведения. Не узнаем того, о чем не спросим
Интервью	Очень большой объем детальной информации. Возможность смены «фокусировки» в процессе проведения Возможность уточнить и вопросы, и ответы. В некоторых случаях только так можно узнать действительное положение вещей.	Большая трудоемкость (продолжительность). Требует особых условий для проведения. Зависимость от психологического контакта и эмоционального состояния участников. Обработка данных занимает много времени.
Наблюдение	Жизнь программы изучается, как она есть, а не опосредованно. Возможность получения новых незапланированных и непредвиденных данных. Не требует ни создания особых условий, ни дополнительных действий со стороны программы – работа идет своим чередом.	Возможно влияние наблюдателя, которое сложно исключить. Этические ограничения – не все, что важно для оценки, можно наблюдать. Сложность регистрации и обработки данных требует времени
Изучение документации	Неизменность информации,	Не всегда адекватно отражают программу.

¹⁹ А. Кузьмин. Оценка программы на стадии реализации, Оценка программ: методология и практика, под ред. А.И.Кузьмина, Р.Осалливан, Н.А.Кошелевой, 2009, Москва

	возможность многократного обращения к одному и тому же документу, перепроверки. Не требует создания специальных условий: можно проводить когда удобно и где удобно. Могут отражать официальную точку зрения, а также со-держать нормы и стандарты	Слишком большой объем «лишней» информации. Трудоемкость изучения. Неудобство работы с документами на разных носителях. Недоступность некоторых документов по причинам конфиденциальности .
--	--	--

Анализ данных

Общая схема анализа данных²⁰

Независимо от характера и объема данных, общая схема анализа при проведении оценки программы выглядит следующим образом²¹:

1. Что обнаружено? Излагаются факты, эмпирические данные.
2. Как это можно объяснить? Эти факты и взаимосвязи между ними обсуждаются, интерпретируются, наполняются смыслом.
3. Какой из этого следует вывод? На основании интерпретаций делаются выводы, выносятся суждения: хорошо или плохо, много или мало, в нужном ли направлении развивается или нет и т.п.
4. Что теперь делать? На основании выводов даются рекомендации.

Подходы к анализу количественных данных. При проведении оценки всегда приходится иметь дело с большими объемами информации. Чтобы можно было на ее основании сделать выводы, полученные данные необходимо каким-то образом организовать, структурировать и уменьшить в объеме. Целью анализа количественных данных является сведение массива полученной информации к относительно небольшому числу значимых для нас результатов.

ОБЩИЕ ВОПРОСЫ МЕТОДОЛОГИИ ОЦЕНКИ ПРОГРАММ

Самый простой подход к анализу количественных данных называется описательным анализом. К нему относятся:

- создание частотной таблицы;
- вычисление статистических характеристик;
- графическое представление данных.

Другая группа методов анализа количественных данных называется аналитической статистикой. Эти методы позволяют, в частности:

- оценить вероятность ошибки,
- выявить связи между двумя переменными (корреляционный анализ),
- спрогнозировать значение одной переменной в зависимости от значения другой переменной (регрессионный анализ),
- объединить заданные наблюдения в группы со схожими проявлениями переменных (кластерный анализ),
- свести большое число переменных к меньшему числу независимых факторов влияния (факторный анализ).

²⁰ А. Кузьмин. Оценка программы на стадии реализации, Оценка программ: методология и практика, под ред. А.И.Кузьмина, Р.Осаливан, Н.А.Кошелевой, 2009, Москва

²¹ Patton, M. Q. (2008). Utilization-focused evaluation (4th ed.). Thousand Oaks: Sage Publications., с.478

Во всех случаях анализ количественных данных включает две фазы: математическую обработку и смысловую интерпретацию полученных результатов. Несмотря на то, что многие способы математической обработки данных содержат слово «анализ» (корреляционный анализ, факторный анализ, кластерный анализ и т.д.), этот анализ нельзя считать законченным с точки зрения проведения оценки. Вычисления позволяют лишь выявить определенные математические закономерности, связанные с полученными данными. Для ответа на вопросы исследования эти закономерности необходимо наполнить смыслом.

Подходы к анализу качественных данных. Общая направленность анализа качественных данных - от большого количества фактов к обобщениям, моделям, теориям. Поскольку качественные данные носят описательный характер, стратегия качественного анализа связана с классификацией данных, объединением их в группы (категоризацией), установлением взаимосвязей (в том числе Оценка программы на стадии реализации 73 причинно—следственных) между отдельными фактами и группами данных. Конечной целью всегда являются ответы на вопросы задания. Многочисленные примеры анализа качественных данных можно найти в детективных историях. Сыщик, расследующий преступление, по крупицам собирает информацию, складывает из полученных фактов «мозаику», которая позволяет объяснить происшедшее, защитить невиновных и найти преступника.

Отчет по оценке

Следуя принципам оценки, ориентированной на практическое использование получаемых ею результатов, и опираясь на собственный опыт (как положительный, так и отрицательный), мы предлагаем при написании отчетов руководствоваться следующими принципами²²:

- Отчет должен быть ориентирован на конкретного пользователя.
- Главная функция отчета – предоставление нужной пользователю информации в удобном для него формате.
- Основная часть отчета – аргументированные, основанные на эмпирических данных ответы на вопросы задания.
- При изложении результатов оценки должна соблюдаться логическая цепочка «факты – интерпретации – выводы – рекомендации».
- Отчет должен быть самодостаточным. Он должен содержать всю информацию, которая может понадобиться читателю, чтобы получить аргументированные ответы на вопросы задания. В отчете не должно быть лишних сведений. Таким образом, объем информации должен быть необходимым и достаточным для аргументированного ответа на вопросы задания.
- Язык отчета должен быть понятен пользователю.
- При подготовке отчета нужно исходить из того, что читатель знает меньше пишущего.
- Отчет должен быть написан и оформлен так, чтобы пользователь мог легко в нем ориентироваться и быстро находить нужную информацию.

Структура отчета об оценке

Аннотация

В аннотации кратко излагается суть содержания документа, причины и обстоятельства его появления, цели и задачи объекта, методы исследования, обоснование и полученные результаты. Каждый из этих параметров начинается с абзаца. В аннотации указываются используемые источники информации. Размер аннотации не должен превышать 2/3 страницы формата А4.

Содержание

Включает в себя наименования всех структурных частей документа с указанием номеров страниц, на которых размещается начало каждой части.

Введение

Включает в себя несколько составных частей, которые не выделяются подзаголовками, но присутствуют в обязательном порядке. Введение включает в себя постановку проблемы (то есть ее предназначение, характеристику основных методологических принципов при ее изучении, четко сформулированную цель, причины и основания исследования, круг вопросов, подлежащих рассмотрению). Разъясняется, какая методика использовалась при обработке информации.

²² А. Кузьмин. Оценка программы на стадии реализации, Оценка программ: методология и практика, под ред. А.И.Кузьмина, Р.Осалливан, Н.А.Кошелевой, 2009, Москва

Основная часть

Излагается суть исследования. В логической последовательности дается изложение исследуемых вопросов темы (выделенных, как правило, в подразделы) на основе самостоятельного изучения источников и привлечения, где это необходимо, исследовательской и иной литературы. Поэтапный анализ и обобщения. Выдвижение гипотез, версий и их обоснование. Состоит из разделов и подразделов.

Заключение

В конце отчета должны быть обязательно Выводы, Прогноз и Предложения (Рекомендации). Строятся они на основании результатов анализа материалов, приводимых в разделах, но не повторяют их, а обобщают.

Основные требования к выводам:

- непротиворечивость и жесткая логическая взаимосвязь с основным текстом подраздела;
- отсутствие прямых повторений текста раздела;
- недопустимость выводов, не обоснованных основным текстом;
- выводы должны характеризовать рассматриваемый период или явление;
- в обязательном порядке выводы должны содержать общие прогнозные оценки протекания процессов на ближайшую перспективу;
- подводится общий итог исследований по указанной тематике;
- текст выводов должен быть краток.

Исходя из выводов, указывается перечень мероприятий, предложений или их варианты для предотвращения причин, следствий того или иного события, а также прогнозируются те события, действия, которые могут произойти, если не выполнить или не принимать во внимание данные выводы и предложения.

Вводные и заключительные части выделяются курсивом.

Объем итогового заключения не должен превышать одной страницы.



Подпись

В конце отчета, под выводами и предложениями должна быть отметка об исполнителе, включающая в себя ответственных исполнителей данного документа с указанием их должностей в организационной структуре

Приложения

Приобщаются подробные различные таблицы, графики, условные обозначения, глоссарий, математические формулы и расчеты, а также иная второстепенная информация, дополняющая основную часть документа. Список использованных источников и литературы, составляется при необходимости и по требованию заказчика.

Пример отчета по оценке:

Доступность информации о местных бюджетах на интернет ресурсах местных представительных и исполнительных органов власти

подготовлен ОФ «Центр экономических исследований, оценки и мониторинга»,
Шолпан Айтенова, sholpan.aitenova@gmail.com

Введение

Предлагаем Вашему вниманию аналитическую записку, посвященную теме мониторинга сайтов Акиматов и Маслихатов 14 областей и гг. Астана и Алматы на доступ к бюджетной информации.

Основная цель мониторинга – измерение информационной открытости во вопросам обеспечения общественности бюджетной информации на сайтах местных представительных и исполнительных органов власти.

Принцип транспарентности Бюджетного Кодекса требует «обязательное опубликование нормативных правовых актов в области бюджетного законодательства Республики Казахстан, утвержденных (уточненных, скорректированных) бюджетов и отчетов об их исполнении, стратегических планов и отчетов об их реализации, о формировании и об использовании Национального фонда Республики Казахстан, за исключением сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну, а также обязательная открытость бюджетного процесса для общества и средств массовой информации»

Предмет и объект оценки

Предмет оценки – наличие следующей бюджетной информации:

- Прогноз социально-экономического развития и бюджетных параметров одобряется Правительством Республики Казахстан или местным исполнительным органом и подлежит опубликованию в средствах массовой информации (Ст 61 БК РК)
- Решения сессий маслихата о местном бюджете с приложениями и постановление местного исполнительного органа о местном финансовом плане на первый квартал очередного финансового года с приложениями публикуются в средствах массовой информации (ст 75 БК РК)
- Годовой отчет об исполнении бюджета
- Гражданский бюджет

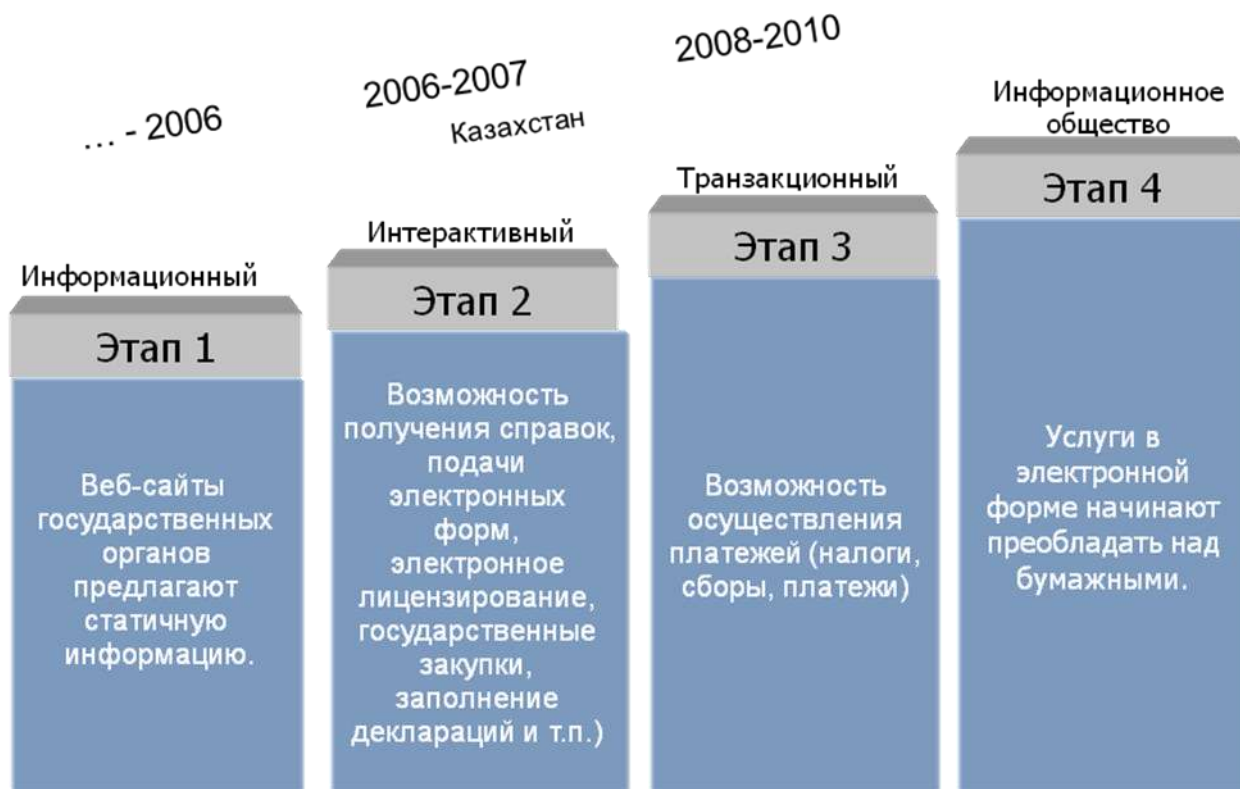
Объект оценки: сайты местных исполнительных и представительных органов, сайты Акиматов и Маслихатов 14 областей и гг Астана и Алматы

Основание для оценки

Цели электронного правительства:

Основной целью создания электронного правительства в РК является формирование механизма взаимодействия функционирования правительства и местных органов власти, который будет максимально ориентирован на предоставление услуг гражданам и организациям посредством информационных технологий. С потребительской точки зрения внедрение технологий электронного правительства направлено **на упрощение для граждан доступа к информации**, получение государственных услуг в электронном формате, **повышение прозрачности и контроля власти со стороны общества**, сокращение влияния человеческого фактора в деятельности исполнительного аппарата, **привлечение широких слоев граждан к управлению**

Этапы формирования ЭП



Ни одна страна

Электронное правительство в Казахстане внедряется в 2004 года, на сегодняшний день более 8 млн. граждан, или каждый второй казахстанец, является пользователями интернета, все центральные и местные органы власти являются частью электронного правительства По индексу «е-участия» Казахстан в 2012 году занял II место в мире.

Методика оценки:

Мониторинг проводился методом оценки веб-контента. Данный метод представляет собой изучение содержания сайтов в сети Интернет в режиме он-лайн для выявления наличия или отсутствия выбранных документов на основе определенных критериев.

В основу методологии мониторинга сайтов легли три критерия:

1. наличие бюджетной информации на сайте государственного органа,
2. полнота информации, и
3. актуальность.

Под полнотой информации подразумевалось наличие следующей бюджетной информации:

- Прогноз социально-экономического развития и бюджетных параметров одобряется Правительством Республики Казахстан или местным исполнительным органом и подлежит опубликованию в средствах массовой информации(Ст 61 БК РК)
- Решения сессий маслихата о местном бюджете с приложениями и постановление местного исполнительного органа о местном финансовом плане на первый квартал очередного финансового года с приложениями публикуются в средствах массовой информации (ст 75 БК РК)
- Годовой отчет об исполнении бюджета
- Гражданский бюджет

Актуальность подразумевала информацию о бюджете за 2011 год.

Результаты оценки

Сайты Акиматов областей и гг. Астана и Алматы 2011 год

Область/город	Прогноз	Бюджет	Отчет об исп.	Гражданский бюджет
г.Астана				
г.Алматы				
Акмолинская область				
Актюбинская область				
Алматинская область				
Атырауская область				
Восточно-Казахстанская область				
Жамбылская область				
Западно-Казахстанская область				
Карагандинская область				
Костанайская область				
Кзылординская область				
Мангыстауская область				
Павлодарская область				
Северо-Казахстанская область				
Южно-Казахстанская область				

Зеленым отмечены доступная информация, красным – отсутствующая.

Сайты областных маслихатов 2011 год

Область/город	Оценка	Примечания
г.Астана		Есть собственный сайт, решения сессий маслихата опубликованы с 2002 года http://www.maslihat.astana.kz
г.Алматы		Есть собственный сайт решений сессий маслихата опубликованы с 2000 года http://www.mga.kz/
Акмолинская область		Есть собственный сайт, решения сессий маслихата с 2011 года http://maslihat.akml.kz
Актюбинская область		Есть собственный сайт, решения сессий маслихата с 2012 года http://aktobeoblmashat.kz
Алматинская область		Нет собственного сайта, страничка на сайте Акимата, нет информации о деятельности маслихата, решения сессий отсутствуют http://www.zhetysu-gov.kz/content-view-228.html
Атырауская область		Нет собственного сайта, страничка на сайте Акимата, нет информации о деятельности маслихата, решения сессий отсутствуют http://atyrau.gov.kz/ru/maslihat-oblasti-1/
Восточно-Казахстанская область		Есть собственный сайт, решения сессий маслихата опубликованы с 2007 года http://www.deputate.gov.kz/
Жамбылская область		Есть собственный сайт, нет информации о деятельности маслихата, решения сессий отсутствуют http://oblmashat.zhambyl.kz/
Западно-Казахстанская область		Нет собственного сайта, страничка на сайте Акимата, решения сессий отсутствуют http://www.bko.gov.kz/?id=872&menuid=634&section=10&module=text&action=&lang=ru
Карагандинская область		Есть собственный сайт решений сессий маслихата опубликованы с 2007 года www.karoblmashat.kz
Костанайская область		Есть собственный сайт решений сессий маслихата опубликованы с 1994 года www.maslikhat.kz
Кзылординская область		Нет собственного сайта, на страничке сайта Акимата только адрес областного маслихата http://www.e-kyzylorda.gov.kz/Default.aspx?tabid=1306&language=ru-RU
Мангыстауская область		Нет собственного сайта, страничка на сайте Акимата, нет информации о деятельности маслихата, решения сессий отсутствуют http://www.mangystau.kz/data.php?n_id=497&l=ru
Павлодарская область		Есть собственный сайт решений сессий маслихата опубликованы с 2007 года http://oblmashat.pavlodar.gov.kz/
Северо-Казахстанская область		Есть собственный сайт решений сессий маслихата опубликованы с 2006 года http://oblmashat.sko.kz
Южно-Казахстанская область		Нет собственного сайта, страничка на сайте Акимата, нет информации о деятельности маслихата, решения сессий отсутствуют http://ru.ontustik.gov.kz/gw/maslihat_sekretar

Выводы

- Не достаточное наполнение сайтов госорганов, то что есть сложно искать и обрабатывать
- Информация направлена не на привлечение потенциальных потребителей госуслуг, а только на соблюдение формальных требований
- Данное исследование подтверждает рейтинг Всемирного банка в части учета мнения населения и подотчетности госорганов **(13 из 100 баллов)**
- Невозможность найти необходимую информацию в открытом доступе
- Плохое наполнение сайтов государственных органов
- информация присутствует, но она не удобна в поиске и отборе
- существование сайтов государственных органов существенно не облегчают доступ населения к информации, содержащейся у государственных органов
- На практике наполнение сайтов государственных органов направлено не на привлечение потенциальных потребителей государственных услуг, а только на выполнение требований вышестоящих органов власти и требований закона.
- При этом требования закона в отношении содержания веб-сайтов госорганов исполняются чисто формально, сайты в большинстве своем не содержат действительно полезной информации, которая интересует людей, информация на них не обновляется или обновляется редко, более того, поиск информации на них крайне затруднен, нет полной информации о планах и результатах работы госоргана
- Данное исследование подтверждает рейтинг Всемирного банка в части учета мнения населения и подотчетности госорганов (13 из 100 баллов)

Причины

- не определен правовой статус «информации»
- детальный перечень информации, содержащейся в ведении государственных органов и подлежащей размещению на веб-ресурсах государственных органах, отсутствует.
- существует Постановление Правительства РК от 3 октября 2007 года № 891 «Об утверждении перечня электронных информационных ресурсов о государственных органах, размещаемых на веб-сайтах государственных органов». Однако, утвержденный перечень носит общий характер, распространяется на все государственные органы в целом, а требования, предусмотренные в нем требуют более детальной расшифровки, уточнения и дополнения.

Рекомендации

Сайты должны соответствовать

- а) положениям законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих право граждан на доступ к информации о деятельности государственных органов;
- б) общепринятым техническим требованиям, предъявляемым к сайтам;
- в) очевидным потребностям в информации физических и юридических лиц

Список рекомендуемых бюджетных документов для обязательной публикации на сайтах центральных и местных государственных органов:

На этапе формирования бюджета

- Проект прогноза социально-экономического развития (С целью обсуждения с общественностью);
- Проект стратегических планов государственных органов (С целью учета мнения общественности);
- Основные параметры бюджета следующего года и направления расходов- «До бюджетное заявление на следующий год» (С целью информирования общественности);
- Проект бюджета подготовленного для рассмотрения в Парламенте и маслихате (С целью вовлечения общественности в обсуждение проектов бюджетов)

На этапе утверждения бюджета

- Прогноз социально-экономического развития;
- Утвержденный бюджет(Уточненный, скорректированный);
- Гражданский бюджет;
- Стратегические планы государственных органов;
- Паспорта бюджетных программ

На этапе исполнения бюджета

- Ежемесячный отчет об исполнении бюджета;
- Полугодовой отчет об исполнении бюджета связанный с макроэкономическими показателями и целями государственной политики;
- Годовой отчет об исполнении бюджета с анализом достижения прямых и конечных результатов, с объяснением причин в разнице в расходах и фактических отклонениях от запланированных показателей;
- Отчеты о реализации стратегических планов государственных органов;
- О формировании и об использовании Национального фонда Республики;

- Сведения о текущем состоянии государственного долга Республики Казахстан, сумме денег, выплаченных в счет погашения государственного долга, выданных
- государственных гарантиях и поручительствах государства, и суммах денег, выплаченных по гарантиям и поручительствам

На этапе мониторинга и оценки исполненного бюджета

- Результаты государственного финансового контроля (Отчеты Счетного комитета, Отчеты ревизионных комиссий маслихата);
- Результаты оценки эффективности достижения и реализации стратегических целей и задач в курируемых отрасли/сфере/регионе;
- Результаты оценки качества оказания государственных услуг, в том числе в электронном формате;

Источники:

1. Бюджетный Кодекс РК;
2. Программа по развитию информационно-коммуникационных технологий в РК на 2010-2014 гг.;
3. UN e-Government Readiness Index 2010, индекс ООН готовности стран к электронному правительству;
4. Сайты областных Акиматов и гг. Астана и Алматы
5. Сайты маслихатов 14 областей и гг. Астана и Алматы

Использованные источники:

Бюджетный Кодекс РК

Тренинговые модули по оценке и мониторингу UNICEF

А. Кузьмин. Оценка программы на стадии реализации, Оценка программ: методология и практика, под ред. А.И. Кузьмина, Р. Осалливан, Н.А. Кошелевой, 2009, Москва

А. Крыкбаева, Отчет «Правовое регулирование оценки государственных программ и существующей в Казахстане методологии», 2012 г

Plummer K. Documents of Life. An Introduction to the Problems and Literature of a Humanistic Method. London: Unwin Hyman Ltd., 1990., p. 6.

Семенова В.В. Качественные методы в социологии // В.А. Ядов. Стратегия социологического исследования: описание, объяснение, понимание социальной реальности. – М., 1998. С. 396, 407.

Международная сеть оценки программ - IPEN (Россия) – «Библиотека»
<http://www.ipen21.org/ipen/lib/>

Фонд «Институт экономики города» (Москва) – «Оценка муниципальных программ»
<http://www.urbanecomomics.ru/>

World Bank. Evaluation Lessons and Practices
<http://wbln0018.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/>

Интернет-ресурсы по оценке программ и проектов

http://www.eval-net.org	Международная сеть оценки программ (IPEN - Россия)
http://www.urbaneconomics.ru/	Фонд “Институт экономики города” (Москва)
http://www.srrc.ru	Южный региональный ресурсный центр (ЮРПЦ)
http://www.processconsulting.ru	Компания “Процесс-Консалтинг” (Москва)
http://www.leontief.ru/	Леонтьевский центр (Санкт-Петербург)
http://www.cip.nsk.su	Сибирский центр поддержки общественных инициатив - СЦПОИ (Новосибирск)
http://www.urban.org/	The Urban Institute, Washington, DC
http://www.wmich.edu/evalctr/ess.html	Western Michigan University, The Evaluation Center
http://www.carleton.ca/ipdet	Carleton University Evaluation Center
http://home.wmis.net/~russon/icce/	National Evaluation Organizations Contact List
http://www.oregoneval.org/	Oregon Program Evaluators Network
http://www.iucn.org/themes/eval/index.html	World Conservation Union (IUCN) Monitoring and Evaluation Initiative
http://www.unicef.org/reseval/mande4r.html	A UNICEF Guide for Monitoring and Evaluation
http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/eval/index.htm	International Labour Organization (ILO): Evaluation Unit
http://www.un.org/Depts/oios/about_oios.htm	UN Office of Internal Oversight
http://www.eval.org/	American Evaluation Association
http://www.evaluation.org.uk/	UK Evaluation Society
http://www.evaluationcanada.ca	Canadian Evaluation Society
http://www.geocities.com/afreval	African Evaluation Society
http://www.europeanevaluation.org	European Evaluation Society (EES)
http://www.worldbank.org/wbi/evaluation/	Worldbank's Economic Development Institute Evaluation Unit WestEd