

*Агентство Республики Казахстан
по делам государственной службы*

Исследовательский центр Сандж

**Качество государственных услуг:
на службе у потребителя**

Краткий отчет об исследовании

*Авторы: Ф. Джандосова, Н. Байтугелова, Ж. Джандосова,
А. Тагатова, С. Капаров*

Астана, 2006

Содержание

Содержание	2
Понятие качества госуслуги	4
Ориентированность на потребителя	7
Удовлетворенность потребителя	8
Легкость получения услуги	8
Сроки	8
Финансовые затраты.....	9
Результативность получения услуги.....	10
Центры обслуживания населения.....	10
Портрет госслужащего	11
Компетентность госслужащих.....	11
Система найма.....	13
Повышение квалификации.....	14
Рабочая нагрузка.....	14
Причины сверхурочной работы.....	15
Документооборот.....	15
Причины невыполнения запланированного.....	16
Техническая оснащенность.....	16
Мотивация госслужащих	17
Удовлетворенность работой	19
Национальность, язык и половая принадлежность.....	21
Критерии оценки работы госслужащих.....	21
Коррупция	23
Изменения распространенности коррупции.....	23
Роль руководителя и вовлеченность персонала	25
Управление по результатам	27
Определение целей, задач, мероприятий, их индикаторов и механизмов мониторинга.....	28
Выводы и рекомендации	32
Заключение.....	38

*Есть два признака благополучия государства:
богатство народа и доверие к государству
(Демосфен)
Учреждения работали бы превосходно,
если бы не посетители
(Альфред Сови)*

Исследования успешности бизнеса во многих странах показывают, что есть две основные черты эффективных компаний: их клиенты довольны услугами, а служащие довольны своей работой. Это в полной мере относится и к государственным учреждениям, которые, поставив потребителя во главу угла и наделив полномочиями своих служащих, добиваются поразительных результатов в оказании государственных услуг при сокращении административных издержек.

Казахстан является флагманом среди стран Содружества в реформировании государственной службы. Многие достижения нашей страны, такие как профессионализация госслужбы, внедрение конкуренции, прозрачность набора и многие другие, сейчас адаптируются в соседних странах. Агентство по делам государственной службы играет ведущую роль в установлении стандартов государственных услуг, повышении качества, снижении злоупотреблений на государственной службе и улучшении условий работы госслужащих для увеличения эффективности их работы. Чрезвычайно важна роль Агентства в стремлении сфокусироваться на получателе услуг, создать механизмы получения обратной связи через исследования потребителя, но в то же время отследить положение государственного служащего.

Политическая воля, выраженная в директивных документах Президента, находит свое воплощение в стремительной перестройке государственных органов, непосредственно обслуживающих население, создании Центров обслуживания населения по принципу одного окна, решительном противодействии злоупотреблениями на госслужбе. Чтобы отследить проблемы и улучшения в обслуживании населения и работе государственных органов, было опрошено 245 госслужащих и 1000 потребителей их услуг. Объектами исследования были выбраны службы, предоставляющие услуги в документировании (паспортизация населения и регистрация бизнеса), сборе налогов, предоставлении правоустанавливающих документов участникам движения и перемещающимся лицам, регистрации земли.

По результатам данного исследования, только 35% получателей госуслуг осталось полностью довольно услугой, предоставленной государственным органом, 42% клиентов удовлетворено услугой частично, а 18% - вообще не удовлетворено. Сами госслужащие назвали работу своего подразделения эффективной только в 59% случаев. То есть, несмотря на очевидные успехи и внедрение новых подходов и принципов, казахстанская госслужба все еще имеет недостатки, которые выражаются, прежде всего, в слабой ориентированности госорганов на потребителей своих услуг – население Казахстана, отсутствии связи между бюджетом и результатом, фокусировании на объемах работ и освоении бюджетных средств, а не на результатах, низкой эффективности оказания услуг.

Предлагаемый отчет представляет результаты исследования состояния государственной службы, анализ ее соответствия потребностям населения и проблем, препятствующих повышению качества госуслуг.

Понятие качества госуслуги

В стандартах качества ИСО-9000 есть следующее определение: «*Качество – это степень соответствия характеристик требованиям*». В государственной услуге такое требование может быть закреплено нормативным актом, но более важным является то, что оно должно отвечать интересам потребителей и отражать разные характеристики услуги, таких как срок, контакт, точность.



Рисунок 1. Упрощенный пример определения характеристик госуслуги

Чтобы *отслеживать* качество госуслуг и *управлять* им, необходимо измерять характеристики услуги, часто с точки зрения потребителей. По данным опроса, потребителям услуг, как видно из таблицы 1, прежде всего, требуется, чтобы госорганы выполняли свою работу быстро, без проволочек, чтобы госслужащие были вежливыми и умели точно выполнять свои функции.

Таблица 1. Самые важные требования, предъявляемые потребителями услуг, частота упоминания, %.

Требования	Всего
Выполнять работу быстро, без проволочек	70.8
Вежливость, умение выслушать	54.9
Аккуратно выполнять предписанные функции	42.4
Изучать нужды населения, стараться им соответствовать	39.3
Выполнять указы и наказания Президента страны	28.4
Достижение результатов по целям госоргана	17.0
Быть подотчетным перед налогоплательщиками	13.1
Экономия государственных средств	8.9
Затрудняюсь ответить	0.8
Другое	0.6

То есть клиенты называют требования и/или характеристики требований, что и является, по определению, качеством госуслуги. Фактически, эти требования клиентов и должны стать содержанием стандартов: скорость, вежливость, точность. Чтобы успешно внедрить стандарты качества, каждому госоргану необходимо перестроить свое отношение к потребителям, поставив их в центр своей миссии, определить их требования к каждой характеристике услуги, на основе их разработать политику в области качества конкретного

госоргана или группы региональных госорганов. Для определения характеристик (и стандартов) необходимы обоснованные измерения.

Каждая служба может выбрать собственные инструменты измерения качества своей работы. Например, удовлетворенность потребителей можно измерить как опросом (личным, почтовым, телефонным, электронным), так и изучением количества жалоб по книге регистраций, если есть основания считать систему жалоб доступной.

Таблица 2. Характеристики, инструменты измерения и индикаторы в качестве образца.

	Характеристика госуслуги	Инструмент измерения, получения данных	Индикатор	Реальность*	Идеал**
Сроки	Официальное время получения услуги (дни)	Законы и регламенты	Предельное количество дней, указанное в соответствующем документе, за оказание данной услуги.	10 дней	3 дня
	Реальное время получения услуги (дни)	Записи в журнале регистрации заявлений клиентов, канцелярии и т.п., опрос потребителей	Среднее время оказания данной услуги	7 дней	1 день
	Время ожидания приема в очереди (часы, минуты)	Хронометраж, опрос потребителей, журналы регистрации	Среднее время ожидания приема в очереди по данной услуге	2,4 часа	5 минут
	Время приема (часы, минуты)	Хронометраж, опрос потребителей, журналы регистрации	Среднее время приема по данной услуге	15 минут	5 минут

	Характеристика госуслуги	Инструмент измерения, получения данных	Индикатор	Реальность*	Идеал**
Контактное лицо	Вежливость	Опрос потребителей, наблюдения, книга жалоб	Доля потребителей, сказавших, что их обслуживали вежливо	34%	95%
	Приветливость, желание помочь	Опрос потребителей, наблюдения, книга жалоб	Доля потребителей, сказавших, что их обслуживали приветливо, с желанием помочь	15%	95%
	Факты вымогательства, взятки	Опрос потребителей, наблюдения, книга жалоб	Доля потребителей, сказавших, что при получении услуги с них требовалась взятка при оказании данной услуги	18%	1%

	Характеристика госуслуги	Инструмент измерения, получения данных	Индикатор	Реальность*	Идеал**
Точность	Наличие ошибок в получаемом документе	Опрос потребителей, журнал регистрации повторных обращений, книга жалоб	Доля ошибок среди всех получаемых документов по данной услуге или Доля потребителей, сказавших, что в документах по данной услуге была допущена ошибка	3%	0,5%
	Наличие ошибок в передаваемой клиенту информации	Опрос потребителей, журнал регистрации повторных обращений, книга жалоб	Доля ошибок среди всех зарегистрированных ответов по данной услуге или Доля потребителей, сказавших, что при получении информации по данной услуге была допущена ошибка	22%	2%

* Реальность – реальные значения характеристик в настоящее время, ** Идеал – "разумный", достижимый идеал значения характеристик, к которым надо стремиться.

В данной работе стандарты определяются и устанавливаются из данных социологических измерений. На основе этих данных определена так называемая "базовая линия" мониторинга, с которой следует сравнивать последующие измерения в данном секторе услуг. Также на основе требований потребителей услуг, как пример, выстроен предлагаемый стандарт работы паспортной службы г. Алматы¹.

Имея базовую линию услуги, а также мнение клиентов относительно желаемой характеристики, можно наметить цель для повышения качества услуги. Так, например, зная, что такая характеристика услуги, как «готовность помочь клиенту» отмечалась в 2005 году в 22% случаев (т.е. только 22% потребителей услуг сообщило, что сотрудники госоргана проявили готовность помочь клиенту), можно сформулировать один из стандартов госоргана: «К 2007 году повысить до 45% готовность сотрудников помочь клиенту». Далее, стремление достичь этой цифры, соответствовать ей, должно стать мотивом для руководства и сотрудников госоргана изменить внутреннюю деятельность таким образом, чтобы больше служащих проявляло готовность помогать потребителю. Для этого, очевидно, надо нацелить сотрудников на улучшение общения с клиентами, обратить внимание на связь между готовностью помочь и достижением результата, проводить тренинги, отмечать отличившихся, стимулировать различными методами, создавать соответствующую атмосферу.

¹ Приводится в полной версии отчета по исследованию

Таблица 3. Форма для целей по стандартам качества для какой-либо услуги, пример, %.

Характеристики услуги	Реальная ситуация в 2005 году	Цель по качеству в 2006 году
Характеристика № 1 Например, среднее время ожидания в очереди	35,6 минут	10 минут
Характеристика № 2 Например, доля клиентов, удовлетворенных услугой в целом	69%	78%
Характеристика № 3 Например, доля документов, в которых были допущены ошибки, и потребовалось дополнительное обращение клиента	9%	3%
.....		
Характеристика № N Например, среднее время нахождения документов по данной услуге на подписи у начальства	3 дня	4 часа

Необходимо помнить, что реальные шансы что-то улучшить и отследить прогресс, есть только, если явление измеряется. Сделать же улучшения устойчивыми можно с помощью поощрений хорошей работы, выстроив дифференцированную систему оценки. Отсутствие признания, уравнивание оценки приводит к демотивации персонала.

Ориентированность на потребителя

Во всех госорганах, а особенно в тех, которые желают работать по системе управления качеством, вся деятельность должна быть подчинена нуждам потребителей их услуг.

Судя по ответам на вопросы исследования, каждые 9 из 10 госслужащих согласны, что очень важно оказывать внимание нуждам и требованиям клиентов (91,2%). 71,1% считает, что такое внимание к нуждам потребителей присутствует у них в подразделении. Только 27% чиновников считает, что в реальности население вовлечено в принятие решений, 32% - что производится мониторинг мнения клиентов. Удивительно, однако, то, что не так уж много чиновников считает, что это важно (36% и 57% соответственно).

Таблица 4. Ориентир на население в государственных ведомствах, ответы госслужащих, по ведомственным структурам, %.

Аспекты ориентированности на население		Дорожн. полиция	Миграц. полиция	Паспорт. и рег. службы	Налоговые органы	Регистрация земли	Всего
Внимание к нуждам и требованиям населения	Есть в подразделении	72,0	75,0	71,7	60,7	79,2	71,1
	Очень важно	88,5	87,5	96,8	87,9	91,1	91,2
Население вовлечено в принятие решений	Есть в подразделении	30,4	22,7	25,5	30,9	26,4	27,4
	Очень важно	54,2	27,3	31,7	41,4	30,4	35,9
Мониторинг мнений клиентов	Есть в подразделении	29,2	30,4	21,1	30,9	35,2	32,2
	Очень важно	53,8	37,5	61,0	61,7	58,6	57,3

Мнение о важности привлечения населения к принятию решений особенно выражено на республиканском уровне (52,2%), 43,5% госслужащих этого уровня заявило, что мониторинг мнений клиентов проводится в их подразделениях.

Удовлетворенность потребителя

В целом только 35% получателей госуслуг остались полностью довольны полученной услугой. 42% респондентов частично удовлетворены услугой, а 18% - вообще не удовлетворены.

Рассмотрим общую удовлетворенность каждой из характеристик, составляющих качество госуслуги. Полнотой и точностью ответа остались довольны 47% клиентов, сроками рассмотрения обращения/оказания услуги – 42%, квалификацией сотрудников – 42%, обоснованностью требований – 38%, вежливостью работников – 37%, легкостью и удобством обращения – 27%.

Легкость получения услуги

Только 27% опрошенных получателей услуг полностью удовлетворены простотой и легкостью получения услуги, еще 40% удовлетворены частично и 29% вообще не удовлетворены этим аспектом. Около 14% респондентов жалуется, что не понял сразу, как заполнить бланки, которых в среднем каждый клиент заполнил по 3 штуки. 17% клиентов недоволен наличием различных выставляемых госорганом требований (например, запрос дополнительных документов), которые, по их мнению, не обоснованы.

Около 65% респондентов получило услугу без каких-либо дополнительных усилий. Однако другим получателям госуслуг пришлось дополнительно: звонить (13%), ходить (24%) и писать (4%). Самая большая доля клиентов, затративших дополнительные усилия для получения услуги, наблюдается среди клиентов подразделений *Службы регистрации земли*: 31% клиентов дополнительно приходил в госорган, 20% - звонило, 6% - повторно писало (всего 57%). Наименьшая доля такой группы клиентов отмечается среди получателей услуг Налоговых органов (23%), затем следуют подразделения Дорожной полиции (32%) и Паспортной службы и Службы регистрации юридических лиц (38%).

Наиболее часто отмечаемая причина, по которой клиенту пришлось дополнительно обращаться в госорган, – отсутствие обратной связи (40%), около пятой части клиентов (21,7%) неправильно было проинформировано, у 17% - госслужащего не было на месте, поэтому клиенту пришлось предпринять дополнительные усилия для получения услуги, у 9% клиентов госслужащие допустили ошибку в документах. И только 19% респондентов отметило, что им пришлось дополнительно обращаться в госорган из-за собственной ошибки – клиент не собрал всех нужных документов.

Для ускорения или упрощения получения услуги некоторые клиенты госорганов готовы заплатить, но только 17% респондентов отметило наличие у них возможности получить услугу ускоренно официальным путем. Поэтому этой группе клиентов пришлось платить неофициально (около 16% клиентов заплатило за услугу неофициально).

Сроки

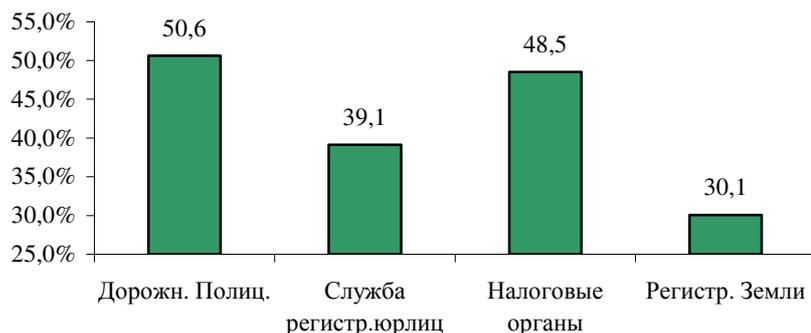
Одним из критериев оценки качества предоставляемых услуг является удовлетворенность клиента сроками получения услуги. 42% опрошенных клиентов госорганов полностью удовлетворены сроками получения услуги, 37% - частично удовлетворены и 16% - совсем не удовлетворены.

Наибольшая доля получателей госуслуг, удовлетворенных сроками получения услуги, отмечается среди клиентов Дорожной полиции (51%) и Налоговых органов (49%), наименьшая – среди клиентов Службы регистрации земли (30%).

Статья 15. Требования, предъявляемые к процедурам реализации прав граждан
1. Процедуры реализации прав граждан должны предусматривать:
2) минимальный срок реализации прав и обеспечения законных интересов граждан;
3) минимальное число инстанций, с которыми согласовывается проект решения по реализации прав граждан;
Статья 16. Обращения граждан
5. Обращения граждан считаются разрешенными, когда рассмотрены поставленные в них вопросы, по ним приняты необходимые меры и даны ответы заявителям в установленном законодательством порядке.

Закон РК Об административных процедурах

Диаграмма 1. Степень удовлетворенности сроками получения услуги, %.



39% опрошенных получателей услуг государственных органов при обращении в госорган ожидало получить услугу в тот же день, 38% - не более чем через 10 дней, 16% - не более 1 месяца и 4% - не более 3-х месяцев. Около 4% сразу рассчитывало, что не получит услугу ранее, чем через 3 месяца. Выяснив сроки получения услуги, можно отметить, что в среднем половина клиентов (54%) получила услуги в сроки, на которые она заранее рассчитывала (Диаграмма 1).

Конечно, реальные сроки лучше выяснять не по мнению потребителей, а по документам, журналам регистрации, где фиксируется точно время и дата поступления документа. Такие журналы ведутся практически во всех госорганах, но далеко не везде проводится анализ сроков и других характеристик. Введение электронного документооборота упрощает контроль и анализ поступления и движения документов не только в общении с внешними потребителями, оно позволит контролировать внутренние процессы и перемещения документации. Кроме всего прочего, электронный документооборот сделает открытыми, прозрачными процессы в организации, что непременно снизит уровень административной коррупции.

Финансовые затраты

Более половины (52%) опрошенных получателей услуг заплатило за услугу официально (Дорожная полиция - 66%, Паспортная служба и Служба регистрации юридических лиц – 66%, Служба регистрации земли - 63% и Налоговые органы - 15%), 16% - неофициально (Дорожная полиция – 25%, Паспортная служба и Служба регистрации юридических лиц и Служба регистрации земли – по 17% и Налоговые органы – 6%). Причем из тех клиентов, которые заплатили за услугу официально, около 25% респондентов пришлось платить еще и неофициально.

При проведении опроса, интервьюеры зачастую слышали мнение различных юридических лиц о необходимости введения официального разрешения ускорения услуги за дополнительную плату для тех потребителей госуслуг, кто торопится. Только у 17% респондентов была возможность получить услугу ускоренно официальным путем, из них за официальное ускорение в 48% случаев требовалась оплата. Больше чем для половины клиентов (68%) официальная оплата за услугу была посильной (41% - посильной, 20% - недорогой и 1% - очень дешевой), для 26% - умеренно дорогой, а для 5% клиентов оказалась непомерно дорогой.

Как известно, одним из сильных факторов мотивации улучшения качества услуги является материальная заинтересованность. На тренингах часть госслужащих сетовала на то, что при государственных органах создаются организации, куда перечисляются деньги за официальное ускорение услуги. Таким образом, саму услугу оказывает госорган, а деньги за его работу получает другая организация, которая, по мнению опрошенных служащих, таким образом лишает стимулов непосредственных поставщиков услуг. Эта ситуация вызывает недовольство среди госслужащих и демотивирует персонал.

Среди опрошенных клиентов госуслуг 15% отметило, что оплата за ускорение услуги была перечислена не на счет госоргана-поставщика услуги, а на некий иной счет.

Результативность получения услуги

Около 86% опрошенных респондентов считает, что полностью добилось цели обращения в госорган, 6% - частично и 9% - не добилось.

Среди той группы респондентов, которая не добилась получения услуги, или получила ее частично, 47% (от 144 респондентов) собирается добиться цели, действуя тем же самым способом, что и ранее. 27% респондентов этой группы решило больше не пытаться получить услугу, а просто ждать.

29% опрошенных клиентов госорганов предъявило требования к электронному обращению в госорган. Более других смогли предъявить требования к электронному обслуживанию клиенты налоговых служб (36%).

При беседах со многими сотрудниками госорганов, выяснилось, что в суете каждодневной работы, ответах на запросы вышестоящих госорганов и клиентов многие госслужащие не успевают выполнять плановую работу. В конце квартала они садятся за отчеты, срочно собирают данные, работают допоздна, чтобы сдать формальный отчет к сроку. Из-за спешки часто не получается сделать качественный анализ, посетить подведомственные учреждения. Например, один из врачей государственной медицинской клиники сообщил, что за последние три года ни один чиновник из Министерства здравоохранения ни разу не посетил его клинику, не поинтересовался мнением врачей о текущей ситуации, их потребностями в оборудовании, персонале. Но когда кому-то требуется срочная помощь врачей – очень много «просящих» звонков из министерства.

Центры обслуживания населения

С ноября 2005 года в Астане и Алматы начали свою работу учреждения, обслуживающие население по принципу одного окна. Создание таких центров должно улучшить качество предоставления государственных услуг, снизить временные и физические затраты клиентов на их получение, а также снизить уровень административной коррупции. Около 31% опрошенных госслужащих отметило, что они уже работали через такие центры. Около 15% опрошенных клиентов уже получало услуги через них.

Только третья часть (35%) госслужащих верит в увеличение удобства для клиентов получать госуслуги через такие центры, 17% считает, что ничего не изменится, еще 17% считает, что такие центры, наоборот, снизят удобство для клиентов. Среди самих получателей госуслуг только 27% верит в увеличение удобства получения услуги через такие центры, 12% считает, что оно не изменится, а 10% считает, что оно, наоборот, снизится.

Портрет госслужащего

Компетентность госслужащих

На тренингах с госслужащими некоторые слушатели жаловались, что из-за высокой текучести кадров (подтверждается опросом: например, **33% сотрудников налоговых органов говорило о высокой текучести**) многие специалисты не успевают вникать в суть дела, особенно часто меняются молодые начальники, они стремятся делать карьеру, отдают распоряжения, не вдаваясь в детали. Кроме того, молодые начальники не умеют строить правильные взаимоотношения в коллективе, отдалены от сотрудников. А данное исследование показало, что 98,3% сотрудников считает психологическую атмосферу в коллективе очень важной. И именно начальники должны формировать такую обстановку.

Возможность карьерного роста не основана на компетентности: более всего не удовлетворены работники республиканского уровня (36,4% совсем не удовлетворены). Несколько больше этим же аспектом не удовлетворены женщины, чем мужчины (+8% разницы).

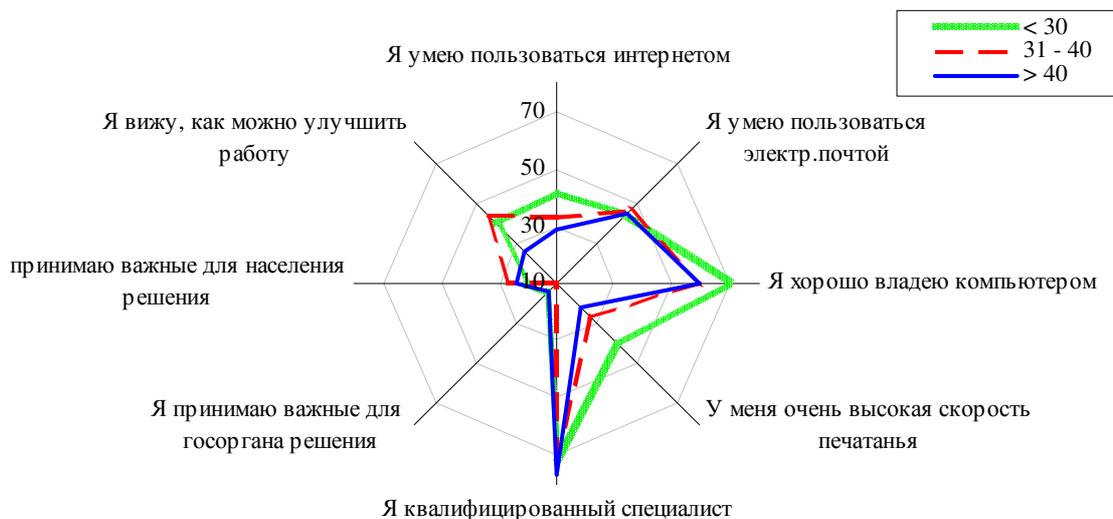
В среднем 45,7% госслужащих согласно, что существует очень хорошая преемственность от старых сотрудников к новым. Особенно хорошую преемственность отмечают в Дорожной полиции (64,3%), самый низкий процент согласных в Паспортной службе и Службе регистрации юридических лиц – 36,8%.

31,1% госслужащих полностью согласен, что вследствие низкого качества образования есть недостаток квалифицированных специалистов. Самое большое количество согласных - 43,5% - в Паспортной службе и Службе регистрации юридических лиц. В этой же ведомственной структуре больше всего согласны с тем, что недостаток специалистов есть и в связи с невысокой зарплатой (51,7%), а также высока доля служащих, согласных с этим мнением (45,6%), в Налоговых органах.

Всего 41,8% госслужащих полностью и 38,2% частично (всего 80%) считает, что недостаток специалистов существует именно из-за низкой зарплаты. Так думает почти каждый второй госслужащий на республиканском уровне. Это говорит о неконкурентоспособности зарплаты на госслужбе. В паспортной и налоговой службах доля согласных с этим утверждением на 15-20% больше, чем в дорожной, миграционной полиции и земельном комитете. 37,4% всех опрошенных госслужащих полностью согласно с тем, что есть просто нехватка работников. И опять именно в Паспортной службе и Службе регистрации юридических лиц более половины сотрудников считает, что не хватает кадров (54,2%). В Миграционной полиции – 41,7%. В Налоговых органах – 36,8%.

Надо отметить, что при оценке своих навыков, мужчины на 10-20% чаще, чем женщины, отмечают свое влияние на принятие решений, видят, как можно улучшить работу. На 4% больше женщин оценивает себя как квалифицированного специалиста. Женщины также выше, чем мужчины, оценивают свои технические навыки: в использовании компьютера, электронной почты. По возрасту, работники старше 40 лет меньше готовы продемонстрировать свои способности работы на компьютере, но среди них больше всего тех, кто считает себя квалифицированным специалистом. У работников от 30 до 40 лет более всего виден потенциал улучшения работы (Диаграмма 2), но, вообще говоря, значительной разницы по возрасту в самооценке работников нет. В опции "другое" были отмечены: "интуиция" и "теоретические знания".

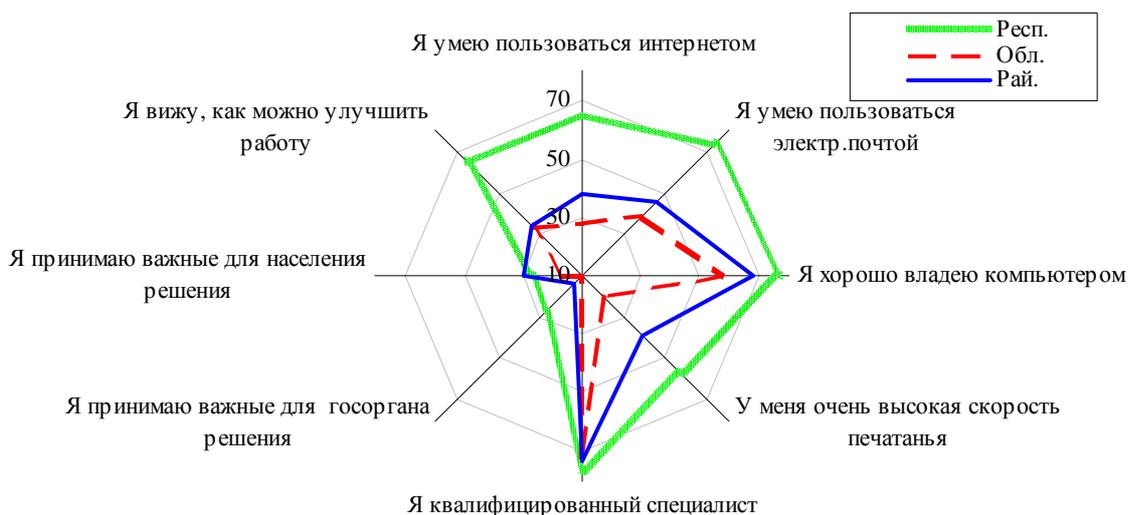
Диаграмма 2. Самооценка госслужащих собственной квалификации и уровня владения компьютерной техникой, по возрасту, %.



Большая разница проявляется при дезагрегации данных по уровням госорганов (Диаграмма 3). Гораздо больше различных навыков у работников республиканского уровня. Районные подразделения имеют самооценку несколько ниже практически по всем параметрам.

Хуже всего оценивают себя работники областного уровня (Карагандинская обл. и г. Алматы и Астана). Оценки госслужащих областного уровня особенно низки в процессе принятия решений: всего около 10% принимает важные для населения решения и всего 18% - важные для госорганов решения.

Диаграмма 3. Самооценка госслужащих собственной квалификации и уровня владения компьютерной техникой, %.

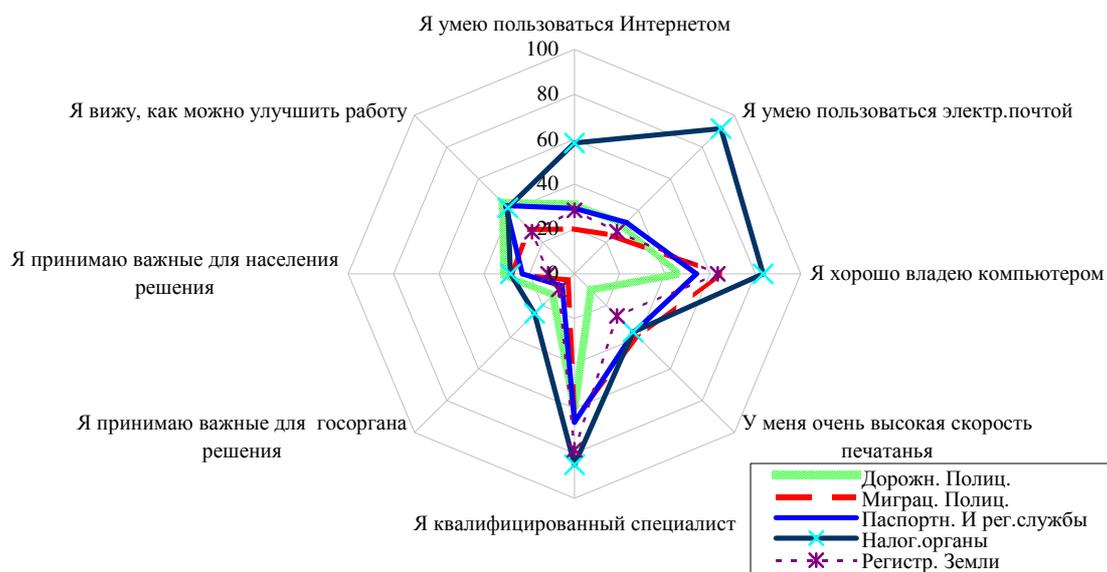


Посмотрев на самооценку госслужащими собственных умений, можно сделать вывод, на каком уровне, для кого, в каких ведомствах сотрудники нуждаются в КПК² по компьютерной грамотности. Хотя 71% от всех госслужащих полностью согласен и еще

² КПК – Курсы повышения квалификации

26% частично согласно практически вне зависимости от уровня госоргана, ведомственной принадлежности, возраста, пола и города проживания, что легче работать с документами на компьютере. Следует заметить, что в Налоговом комитете очень высока компьютерная грамотность и уровень оснащенности компьютерами, это, очевидно, результат серьезных преобразований в электронном предоставлении услуг и внутреннего обмена документацией.

Диаграмма 4. Самооценка госслужащих собственной квалификации и уровня владения компьютерной техникой, ведомства %.



Система найма

52,4% всех опрошенных сотрудников госорганов считает, что в настоящее время у них в госорганах происходит ужесточение системы найма (47,6% считает, что нет). Но почти 70,4% респондентов уверено, что ужесточение критериев найма важно, 27,4% считает, что это не очень важно и 2% - что не важно.

Для районного уровня госорганов наиболее важно образование, как критерий набора, при найме сотрудников: почти 86,8% госслужащих называет его в числе критериев. Также это самый важный критерий набора на госслужбу и у работников республиканского уровня (76,9%). Но на республиканском уровне гораздо чаще, чем на других уровнях, госслужащие указывали такой критерий как «опыт работы и биография» (65,4%). Так же высоко, как образование, ценятся профессионализм и компетентность (всего 81,1%). По мнению 53,3% опрошенных, больший вес при наборе на госслужбу имеют аттестация и тестирование. Работники республиканского уровня чаще отмечали критерии личной преданности и навязывания кандидатуры сверху, но меньше – исполнительность. Возможно, они более критичны или более осведомлены.

На 10% больше мужчин, чем женщин, назвало среди пяти наиболее распространенных критериев набора на госслужбу профессионализм и компетентность. Женщины более склонны считать, что критерием является результат тестирования, аттестации (+17%). Среди мужчин на 23% больше людей, кто среди критериев набора на госслужбу назвал честность и порядочность и на 15% больше, кто назвал исполнительность.

Повышение квалификации

По результатам корреляционного анализа, те госслужащие, которые считают, что в их госоргане есть возможности реализовать себя ($r=0.403$), карьерного роста ($r=0.443$), проявления инициативы ($r=0.327$), положительно оценивают и возможности повышения квалификации. Более того, высокие показатели взаимосвязи между уровнем оценки психологического климата, взаимоотношений с начальством и возможностями повышения квалификации. То есть, там, где начальство больше настроено на обучение персонала, наблюдается более мягкая психологическая атмосфера и большее вовлечение сотрудников.

64,1% опрошенных госслужащих не проходил КПК за последние 2 года. Наиболее остро эта проблема стоит в дорожной полиции, где отмечается 80% таких сотрудников. 20% из тех госслужащих, которые проходили КПК, прошло их 1 раз в этом ведомстве. В налоговых органах почти половина сотрудников (45%) проходила курсы повышения квалификации за последние 2 года. Лучше всего обстоят дела с прохождением курсов в Астане (46,3% прошло хотя бы 1 курс), хуже всего – в Алматы (около 29% всего прошло курсы). Больше всего нуждаются в курсах более старшие работники (например, судя по уровню компьютерной грамотности), а на деле чаще отправляются люди до 30 лет. Но и работники от 31 до 50 лет также достаточно активно посещают КПК. Гораздо интенсивнее обучаются сотрудники на республиканском уровне, чем на других. Для 53,6% госслужащих эти курсы были очень полезными, для 40,5% частично полезными, 4,8% затруднилось ответить на этот вопрос. 1,2% назвало пройденные КПК бесполезными. Наиболее высоко оценивают полезность курсов на республиканском уровне (69% сказало, что КПК были очень полезными), почти столько же – на районном уровне – 67%, наименее высоко – на областном (крупно-городском) - 45%.

В возрастном плане курсы наиболее полезны оказались для работников старше 41 года. Женщины на 13% выше оценивают полезность пройденных КПК, чем мужчины.

Рабочая нагрузка

Госслужащие, участвовавшие в исследовании, в среднем имеют рабочую нагрузку 49 часов в неделю. Только 23% опрошенных госслужащих имеет 40 часовую рабочую нагрузку, как положено по трудовому законодательству. Почти половина респондентов (45,1%) трудится по 41-50 часов в неделю, 31,9% - больше 50 часов. На 3,5 часа среднее время работы мужчин-госслужащих больше, чем женщин (51,26 и 47,77 часа соответственно). По уровню госоргана практически нет различий. По ведомствам: самый высокий показатель нагрузки – 56,8 часа – в Миграционной полиции, затем идут Дорожная полиция (53 часа), Налоговые органы (50,6 часа), Паспортная служба и Служба регистрации юридических лиц (47,5 часа), Служба регистрации земли (45,7 часа).

В основном служащие, имеющие рабочую нагрузку более 40 часов в неделю, выходят на работу по субботам (66%) или и в субботу, и в воскресенье (26%).

Работая больше по времени, чем это предусмотрено в законодательстве, большая часть госслужащих понимает, что при этом нарушаются их трудовые права, но все-таки идут на это. Как видно из таблицы 5, более всего не удовлетворены соблюдением трудового законодательства сотрудники, работающие более 50 часов в неделю.

Таблица 5. Зависимость степени удовлетворенности трудовым законодательством от рабочей нагрузки, %

	<40 и 40, N=43	41-50, N=94	>50, N=66	Всего, N=203
совсем не удовлетворен	7,0	22,3	50,0	28,1
частично удовлетворен	34,9	36,2	28,8	33,5
удовлетворен	58,1	41,5	21,2	38,4
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0

Всего 71,6% респондентов полностью или частично удовлетворены соблюдением трудового законодательства. Полностью удовлетворены 67% госслужащих Агентства по управлению земельными ресурсами (вместе с частично удовлетворенными – 92,9% - очень высокий показатель в этом ведомстве). Больше всего неудовлетворенных соблюдением трудового законодательства в Миграционной полиции (40%). Наиболее не удовлетворены соблюдением трудового законодательства работники районного уровня (36,9%). Среди работников республиканского и районного уровня больше частично и полностью удовлетворенных (81% и 74,4% соответственно уровням).

Причины сверхурочной работы

В 13,8% случаев необходимость работать сверхурочно или в выходные дни определяет непосредственный руководитель госслужащего, в 19,1% случаев – вышестоящий госорган, в 73% - сотрудники решают это самостоятельно. Чаще всего такие распоряжения даются в устном виде (60,9%) и только в 8,4% - “всегда письменно”, в 30,7% случаев - “иногда письменно, иногда устно”.

Наиболее значимой причиной сверхурочных работ для всех ведомств является срочное задание вышестоящего органа (60,3%), у Налоговых органов самые высокие показатели по данной причине – 82,5% респондентов вынуждено работать сверхурочно из-за нее.

Второй по важности причиной сверхурочных работ является необходимость завершить к сроку незаконченную работу (44,4%). Заметим, что 16,4% отмечает, что у них наблюдается большой объем работы, не относящийся к их прямым обязанностям, а 14,2% остается работать сверхурочно по причине нахождения на работе начальства.

Таким образом, основные причины сверхурочных работ госслужащих связаны с неразвитой системой планирования работы со стороны вышестоящих органов.

7 из 10 опрошенных госслужащих (72,7%) тратит время на внеплановую работу (ответы на запросы, подготовку отчетов, справок и т.д. по поручению вышестоящих органов или начальства). Самая большая доля госслужащих, получающая такие внеплановые задания, отмечается в системе Паспортной службы и Службы регистрации юридических лиц (78,1%), затем следуют Миграционная полиция (76,9%), Налоговый комитет (75,0%), Дорожная полиция (75,0%) и меньше всего таких госслужащих в системе Службы регистрации земли (60%).

На выполнение внеплановых заданий в среднем уходит по 8,9 часа в неделю, что составляет 18% рабочего времени. В Дорожной полиции – 15,7%, в Миграционной полиции – 24,6%, Паспортной службе и Службе регистрации юридических лиц – 20,9%, в Налоговых органах – по 20,9%, в Службе регистрации земли – 10,6%. У ведущих специалистов и руководства этот показатель чуть выше, чем у главных специалистов и просто специалистов. На республиканском уровне на 5% выше доля незапланированной работы в рабочем времени, чем на других уровнях.

Чаще всего, в 86,8% случаев, сверхурочная работа никогда не оплачивается, однако 8,3% респондентов отметило, что им она оплачивается всегда (в основном это работники госпредприятий по землеустройству), и 5% - иногда. На республиканском уровне 100% ответило, что никогда не оплачиваются сверхурочные работы. На районном – 92%.

Документооборот

Для эффективной и качественной работы своего подразделения 89% опрошенных госслужащих считает очень важным систематизацию имеющейся информации (на 10% больше госслужащих на республиканском уровне отметило важность), и 73% отмечает наличие этого аспекта у них в госоргане (Служба регистрации земли - 81,8%, Налоговые органы – 77,2%, Дорожная полиция - 72,0 Миграционная полиция – 78,3%, Паспортная служба и Служба регистрации юридических лиц – 58,3%).

По 84,1% опрошенных сотрудников отмечает важность для эффективной и качественной работы их подразделений рационализацию системы передвижения

документов внутри учреждения. Только 63,3% респондентов отмечает наличие у них в госоргане хорошо отлаженной системы документооборота. Причем в Паспортной службе и органах регистрации юридических лиц с этим вопросом более трудная ситуация, чем в других госорганах (Паспортная служба и Служба регистрации юридических лиц – 46,4%, Дорожная полиция – 56,5%, Миграционная полиция – 82,6%, Служба регистрации земли – 79,7% и Налоговые органы – 77%).

Только 22,6% респондентов-чиновников верит в возможность запланировать или систематизировать запросы вышестоящих органов или начальства. (Наибольшее количество сотрудников с такой точкой зрения в Дорожной полиции – 31%). Чуть больше половины госслужащих (50,9%) считает, что это невозможно, так как те в свою очередь, "сами зависят от своих вышестоящих органов, и каждый раз они запрашивают новые сведения" (Особенно в Службе регистрации земли – 59%). 23,0% опрошенных служащих не верит в изменение ситуации, так как "такова сложившаяся система и ее изменить очень сложно". (Особенно много считает так в Миграционной полиции – 39%) . Чем старше сотрудник, тем больше он считает, что "*такова система*". Среди других мнений (3,5%) – ответ "*можно, но не все*", "*можно систематизировать раз в квартал, кроме срочных запросов*".

Для эффективной работы любой структуры, необходима хорошо налаженная система коммуникации между сотрудниками как внутри подразделения, так и с другими государственными подразделениями, связанными какими-либо рабочими моментами. Так, для 90% опрошенных госслужащих для эффективного выполнения своих служебных обязанностей очень важны хорошо налаженные коммуникации и для 91% - умение работать в команде. Однако только 57,9% респондентов отмечает хорошо налаженные коммуникации между сотрудниками в их госоргане, а наличие коллективной сплоченности отмечается в 73,5% случаев. Особенно критичны главные специалисты.

Причины невыполнения запланированного

Из тех, кому не всегда удается выполнять планы на год или квартал, 34,8% считает, что причина невыполнения запланированной работы - несвоевременное предоставление информации, 26,1% - внеплановые запросы вышестоящих органов и 23,9% - наплыв клиентов. Многие связывают невыполнение планов с недостатком ресурсов (26%), 27,5% - с недостатком персонала и 18,8% - с нехваткой компьютерной техники. И 21% считает, что сроки квартальных или годовых отчетов нереальные. 13,8% устраняет недоработки подчиненных (прямое указание на качество работы), и из-за этого не выполняет планы. 8,7% считает, что отсутствие работников на местах не позволяет им выполнить годовой и квартальный план. Еще 7,2% связывает с внеплановыми командировками, выездами. Менее 3% связывает невыполнение планов с отсутствием подписей на документах и переоценкой своих возможностей.

Чем выше уровень госоргана, тем больше госслужащих считает, что им всегда удастся выполнять квартальный и годовой планы работы. Этому может быть несколько объяснений: более правильное планирование в вышестоящих органах (однако, внеплановость запросов от вышестоящих органов опровергает это предположение); хроническая нехватка ресурсов, в частности, персонала и технических возможностей на нижних этажах управленческих пирамид, а также низкая квалификация служащих. Таким образом, напрашивается вывод, что ресурсы распределены нерационально по уровням госорганов.

Техническая оснащенность

На тренингах в рамках данного проекта, часть государственных служащих жаловалась на отсутствие доступа к оборудованию, которое необходимо им для выполнения своих служебных обязанностей. Такой недостаток оборудования приводит к снижению эффективности использования рабочего времени и качества предоставляемых услуг. Так, только 60% опрошенных госслужащих имеет индивидуальный компьютер, 31% имеет доступ к общему компьютеру, а 9% не имеет доступа к компьютеру вообще.

Наилучшая обеспеченность компьютерной техникой наблюдается в Налоговых органах: все госслужащие этой структуры имеют доступ к компьютеру, причем, 93% имеет индивидуальный компьютер. Наихудшая ситуация наблюдается в системе Паспортной службы и Службы регистрации юридических лиц: только 27% опрошенных госслужащих имеет индивидуальный компьютер, 53% использует общий, а 21% - вообще не имеет доступа к компьютеру. В системе Службы регистрации земли 72% имеет индивидуальный и 25% - общий компьютер, в системе Дорожной и Миграционной полиции – 54% - индивидуальный и 38% - общий компьютер.

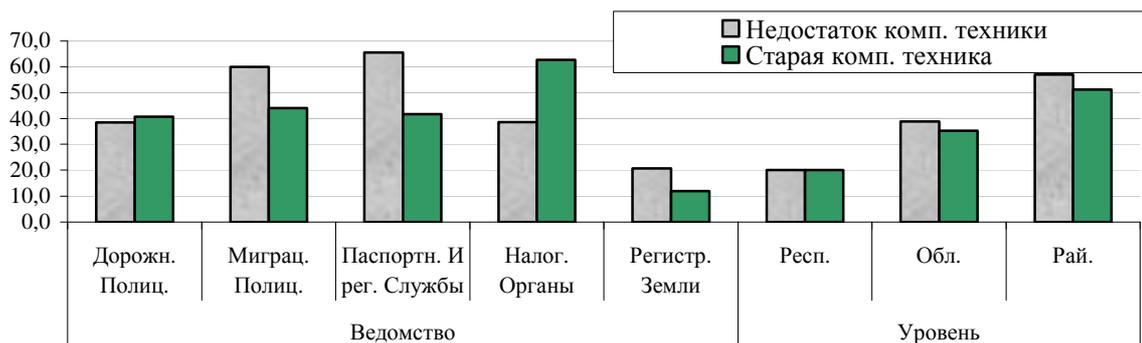
Из тех респондентов, которые имеют доступ к компьютеру, только 28% удовлетворено его состоянием, остальная группа респондентов считает, что имеет устаревшее оборудование.

На данный момент в республике очень актуальна тема внедрения электронных услуг и электронного правительства. Однако для этого необходим хороший доступ населения и, естественно, самих госслужащих к системе Интернета. Из опрошенных госслужащих, только 30% имеет доступ к Интернету (7,9% - на индивидуальном компьютере, 19,7% - общий доступ), 48,3% - к электронной почте. Из других необходимых материально-технических средств у опрошенных госслужащих вообще нет:

	%
доступа к электронной почте	51,7
доступа к факсу	42,9
доступа к множительному аппарату	33,9
ежедневника	12,4
доступа к принтеру	9,6
калькулятора	8,4
календаря	6,2
телефона	3,7

При дезагрегации данных по уровню ведомства, отслеживается прямая связь уровня обеспеченности компьютерами и приближенностью к республиканскому уровню: чем ниже ведомство по уровню, тем хуже его обеспеченность (Диаграмма 5).

Диаграмма 5. Доля полностью согласных с утверждениями "В подразделении старая компьютерная техника", "В подразделении недостаточно компьютерной техники", % уровень, ведомство.



Мотивация госслужащих

С тем, что в их подразделении высокая текучесть кадров, согласно 20,2% опрошенных госслужащих. Меньше всего это отмечают на областном уровне (14,3%). Больше согласившихся в Налоговой службе (33,3%) и Дорожной полиции 23,1%. Не согласен, что текучесть высока, 49,1% госслужащих. С уходом сотрудников повышается риск неоконченных дел, потери знаний, потери налаженных контактов. Одним из факторов удержания сотрудников является мотивация.

Достойная заработная плата есть у 29,9% опрошенных госслужащих. Больше всего с этим мнением согласны сотрудники областного уровня (34,2%), менее всего – работники

республиканского уровня (22,7%). Чем ниже должность, тем больше госслужащих считает зарплату достойной: среди специалистов их доля равна 36,4%, а среди руководителей – 26,2%. По возрасту, 43,6% сотрудников старше 40 лет считает зарплату достойной, а среди людей 40 лет и младше, только 25%. Несколько больше людей (на 5%) считает зарплату достойной в Астане, чем в двух других исследованных городах.

Повышение по службе является мотивацией для самых молодых и менее важно становится с возрастом. Особенно высоко оценивают материальную помощь люди от 40 до 50 лет. Для каждого четвертого госслужащего присвоение награды вышестоящим госорганом является сильным мотивирующим фактором.

Заметим, что порицание и одобрение коллег, пример другого сотрудника, и особенно **дисциплинарные взыскания, наказания денежным штрафом оказывают действие на очень малую долю госслужащих**. Госслужащие, как и работники частных компаний, более восприимчивы к системе поощрений, чем к системе наказаний. На различных тренингах, когда рассматривалась тема «Принципы Деминга и философии TQM», многие госслужащие подтверждали, что сейчас в госорганах присутствует атмосфера страха за наказание. Например, боязнь наказания за не вовремя сданный отчет порождает его некачественное выполнение. Страх, безусловно, не стимулирует качественную работу.

Статья 21. Оплата труда государственных служащих
1. Оплата труда государственных служащих должна обеспечивать достаточные материальные условия для безусловного и исчерпывающего исполнения служебных обязанностей, способствовать укомплектованию государственных органов компетентными и опытными кадрами, стимулировать их добросовестный и инициативный труд.
[Закон РК о государственной службе]

В то же время, премии выдаются зачастую не на основании фактов реальной отдачи (результатов работы), а на основе рассуждений. Например, работники районных налоговых служб жаловались, что им не выдают премий, хотя они исправно собирают налоги, выполняют планы. Вот их обиды: "В прошлом квартале работники акимата получили высокие премии, а мы, хотя работаем допоздна, не получили". Или на тренингах работники автоинспекции также жаловались на отсутствие выходных в течение 4-х месяцев (!) и отсутствие премиальных (хотя по данным исследования, большая часть работников Дорожной полиции сообщила, что получает премии по результатам). Когда пример налоговых и автоинспекторов был приведен на тренинге в Академии госуправления, то все засмеялись: "Они же и так больше имеют! Зачем им премии?!". подразумевая возможности коррупции в этих органах. Но их предположения - это не результат работы госавтоинспекторов, это общественное мнение, не факт их работы. Лишать сотрудников премии за действительно хорошую работу несправедливо. Образуется замкнутая цепь: отсутствие премий по результатам порождает коррупцию, коррупция создает имидж, из-за которого работники не получают заслуженного вознаграждения. Или, бывает, премии "планируются" в зависимости от должности. Например, в каком-то госоргане все работники госоргана знают, что существуют квартальные (или праздничные) премии в размере оклада. Выплаты премий приобретают стабильный характер, он не зависит от того, хорошо или плохо работал сотрудник в отчетный период.

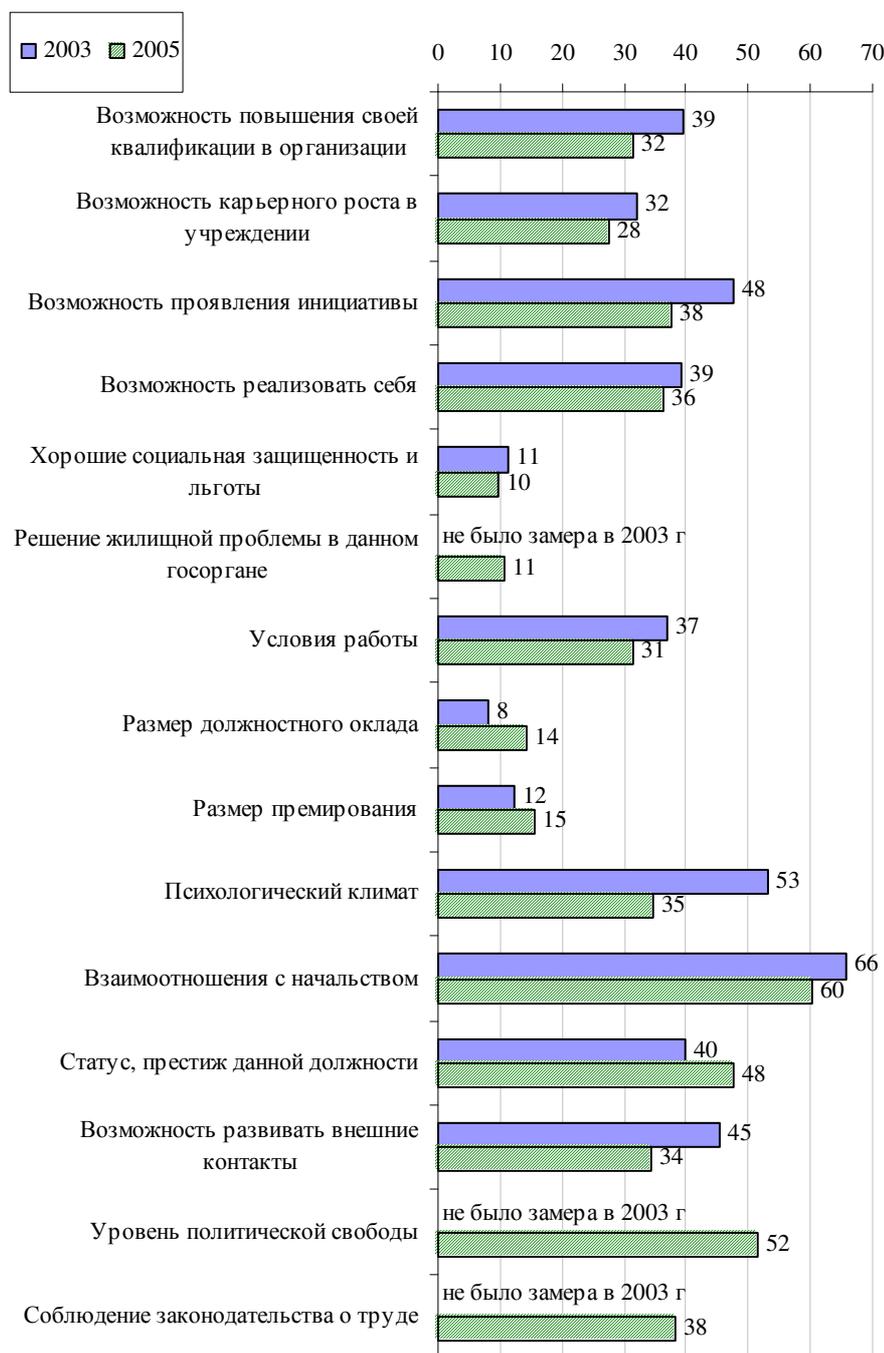
Чтобы возросло чувство гордости за свою работу, были бы реальные достижения в сферах, на которые ориентированы госорганы, всех сотрудников нужно премировать исключительно по результатам. Высокая **важность премирования по результатам** особенно отмечена работниками республиканского уровня (96%). Всего 85,4% госслужащих считает, что премирование по результатам – это очень важно. Реально же именно у 55,6% госслужащих нет такого премирования. Наличие его больше отмечают в Дорожной полиции, Службе регистрации земли, около трети сотрудников Паспортной службы и Службы регистрации юридических лиц и Миграционной полиции, около четверти сотрудников Налоговых органов.

Удовлетворенность работой

Как видно из диаграммы 6, по сравнению с 2003 годом, существенных изменений в степени удовлетворенности госслужащих не произошло. По большинству аспектов степень удовлетворенности снизилась. Заметим, что существенно **меньше (на 18%) стала удовлетворенность психологическим климатом**, что должно стать знаком начальникам и АДГС для изменения ситуации. Удовлетворенность возможностью повышения квалификации (-7%), возможность развивать внешние контакты (-9%), возможность проявления инициативы (-10%). Однако, возросла удовлетворенность размером оклада (+6%) и премирования (+3%), статус, престиж должностей (+8%).

В опции "другое" два госслужащих написали следующее: "Сначала создайте условия, а потом требуйте работы", "Я не удовлетворена, что надо работать в выходные дни".

Диаграмма 6. Доля полностью удовлетворенных аспектами работы: сравнение 2003:2005 гг., %



Важность психологической обстановки в коллективе для эффективной работы организации подтверждена результатами данного исследования. Почти для всех исследованных госслужащих психологический климат в коллективе, особенно для работников Караганды и Астаны (~97%), очень важен. Но реально на высокий уровень взаимоотношений в коллективе указывает 79% сотрудников в Астане, а в Алматы и Караганде только ~66%. Была также исследована степень удовлетворенности госслужащих психологическим климатом при нынешней их работе. Больше всего сотрудников удовлетворенных психологическим климатом (еще ответы были: "совсем не удовлетворен", "частично удовлетворен") - в Караганде и Алматы.

Степень полной удовлетворенности взаимоотношением с начальством в Алматы на 8% и 15% соответственно больше, чем в Астане и Караганде. Возможно, причина в налаженных традициях взаимоотношений начальник-подчиненный, южной мягкой манере общения. По ведомствам, почти в 2 раза больше сотрудников Службы регистрации земли и Дорожной полиции говорит, что полностью удовлетворено психологическим климатом на работе, чем Миграционной полиции, Паспортной службы и Службы регистрации юридических лиц и Налоговых органов. Взаимоотношениями с начальством более всего удовлетворены работники Службы регистрации земли и Налоговых органов. В других ведомствах этот показатель на 10-15% ниже.

Таблица 6. Наиболее актуальные проблемы, высказанные на тренингах государственными служащими, непосредственно оказывающими услуги населению

Сфера	Спектр проблем
Материально-техническое обеспечение	Недостаточное оснащение компьютерной техникой (все госорганы, кроме налоговой службы) Отсутствие выхода на междугороднюю линию (практически все госорганы) Отсутствие единой базы данных между госорганами и даже внутри одного ведомства Отсутствие транспортных средств для рейдов, выездов на места (Налоговые органы, Служба регистрации земли, Миграционная полиция) Отсутствие удобных для клиентов помещений (Миграционная, Дорожная полиция) Отсутствие своевременной поддержки в случае поломки, дефектов работы оборудования, довольно частая смена ИТ-систем (Налоговый комитет)
Кадровые вопросы	Недостаток персонала (Миграционная полиция, Налоговые органы) Непрофессионализм молодежи и высокая текучка кадров. Частая смена начальства Слишком высокая нагрузка (Налоговые органы, Паспортная служба, Дорожная полиция, Миграционная полиция, Служба регистрации земли)
Менеджмент и финансы	Принятие "нормы": задерживаться допоздна, выходить на работу в выходные, вместе с начальством (практически все госорганы) Несправедливое распределение премиальных, зачастую их отсутствие (Налоговые органы, Паспортная служба) Постановка целей и контроль выполнения в абсолютных единицах: например, надо собрать 5 000 000 тенге налогов с данного района, вне зависимости от активности бизнеса; или собрать не менее 7 000 штрафов в месяц с нарушителей правил дорожного движения (Дорожная, Миграционная, Налоговая полиция). Непрозрачность бюджетов госорганов для рядовых сотрудников на всех стадиях: разработка, утверждение и освоение. (практически все госорганы) Занятость начальства. Родственные связи, nepoтизм
Клиенты	Неграмотность клиентов, незнание законодательства и компетенции госоргана населением: приходится тратить очень много времени на обучение (Налоговые органы, Служба регистрации земли, Паспортная служба) Несвоевременное обращение
Законодательная база	Несовершенство законов, например, касательно государственной службы и закона о труде: закон о труде предполагает максимально работать 40 часов в неделю, а закон о госслужбе обязывает работать больше, так как часто не компенсируется выход на работу в праздничные и выходные дни (Статья 17, п 2 Закона о госслужбе). Это также было доказано исследованием 2003 года. Отмечалось несовершенство законодательства по регистрации земли

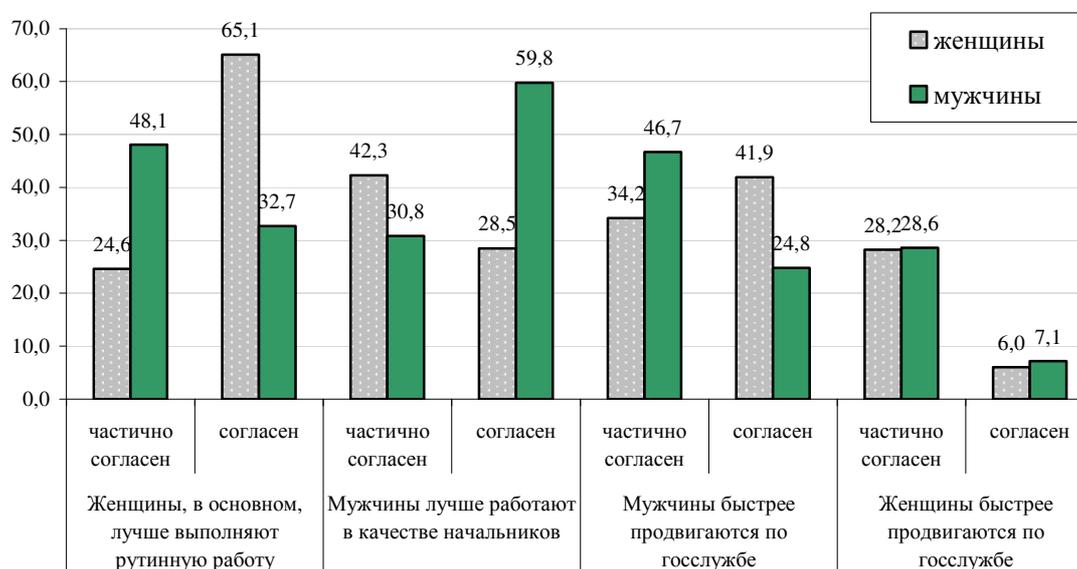
Национальность, язык и половая принадлежность

В ответах на вопросы анкеты чувствуется некоторая национальная уязвимость русских госслужащих и госслужащих других национальностей. Практически каждый четвертый (почти 25%) представитель нетитульной национальности считает, что казахам легче делать свою карьеру в госслужбе. Среди казахов такое мнение имеет только 8%. Такая разница мнений накладывает неблагоприятный имидж на демократические принципы госслужбы, возможно, причиной затруднения карьеры является незнание государственного языка, однако приблизительно такая же картина касательно помощи родственных связей в карьере.

Доля мужчин и женщин на разных уровнях государственной службы изучается гендерными агентствами уже давно.

По результатам данного исследования, отслеживается наличие гендерных стереотипов у опрошенных госслужащих. Так, большинство из них ассоциирует мужчин с начальниками, а женщин с исполнителями рутинной работы. Причем, представители обозначенного пола в большей степени, чем противоположный приписывает себе эти качества (см. диаграмму 7). Большая часть опрошенных госслужащих (женщины - 76%, мужчины - 72%) считает, что мужчины быстрее продвигаются по служебной лестнице, чем женщины. Причем, доля женщин, имеющая это мнение, больше, чем мужчин. Тогда как только 35% респондентов отмечает более легкий карьерный путь для женщин, чем для мужчин (диаграмма 7). Такое восприятие гендерной ситуации в госслужбе может стать темой отдельных исследований психологии госслужащих, и приведенные ниже данные могут послужить отправной точкой для построения особых стратегий в развитии управления персоналом.

Диаграмма 7. Доля полностью согласных госслужащих с некоторыми гендерными выражениями, %



Критерии оценки работы госслужащих

Чаще других упоминался критерий грамотности, профессионализма, компетентности (78,5%). Эти качества более всего ценятся руководителями. Так же, как и в 2003 году, высокая доля оценок связана со скоростью исполнения заданий: **65% госслужащих назвало контроль по срокам в числе основных критериев оценки их работы.** Чуть менее 50% по частоте набрали критерии, которые относятся именно к добросовестному и старательному отношению к работе. Около 1/6 части госслужащих

считает, что их оценивают по исполнительской дисциплине и аккуратности. Критерии, относящиеся к достижению запланированных целей и планов, отметили менее 20% госслужащих. Большой акцент на этих критериях сделали начальники и простые специалисты (~30%), они же более ориентированы на степень удовлетворенности потребителей (~18%). Среди начальников больше людей, кто назвал критерием работы снижение количества жалоб (~20%).

О Кодексе чести государственных служащих Республики Казахстан

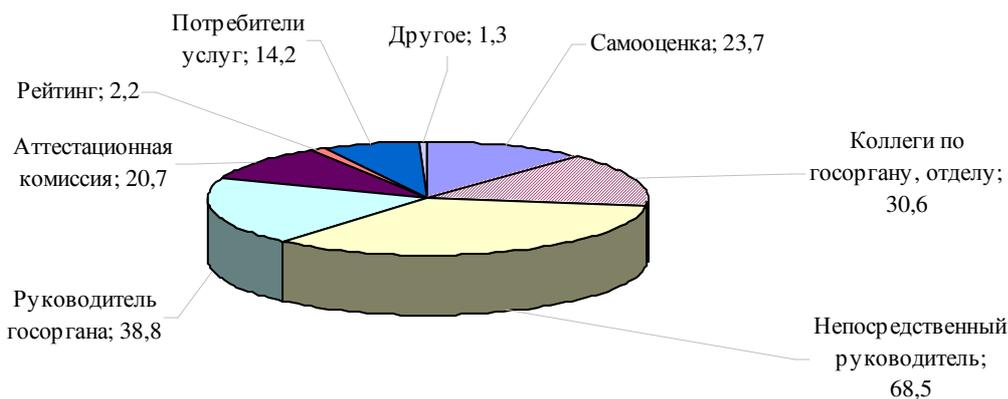
1. В своей деятельности государственные служащие должны:
- 12) не допускать фактов принятия подарков или услуг от физических и юридических лиц в связи с исполнением государственных функций;
 - 13) не принимать приглашения во внутригосударственные и зарубежные туристические, лечебно-оздоровительные и иные поездки за счет казахстанских или иностранных физических и юридических лиц, за исключением случаев, установленных законом;
 - 16) не допускать случаев подбора и расстановки кадров по признакам землячества и личной преданности.

Важность оценки работы по выполнению программ выше всех определяют сотрудники госорганов районного уровня (75%), то есть непосредственные исполнители, воплощающие программы на местах, против 62-66% госслужащих других уровней. То есть **большой потенциал внедрения управления по результатам существует именно на уровне районных госорганов.**

Аттестация – это форма контроля уровня профессионализма, пригодности персонала. В демократическом государстве критерии, процесс и результаты аттестации должны быть прозрачны и понятны аттестуемым. Важность независимой аттестации подтверждает 67,7% госслужащих в среднем на всех уровнях госвласти. Почти

половина (45,5%) опрошенных госслужащих сообщает, что независимая аттестация и так присутствует в их госорганах. Но получается, что для другой половины госслужащих аттестация либо не проводилась вообще, либо она не была независимой.

Диаграмма 8. Кто оценивает работу госслужащих, частота ответов госслужащих, %



Коррупция

Около третьей части (30,6%) госслужащих убеждено в наличии коррупции внутри самих госорганов, при карьерном продвижении, и еще 39,6% согласно с этим частично.

Таблица 7. Доля госслужащих, полностью согласных со следующими выражениями, по городу, %

Коррупции много ...	Астана, N=80	Алматы, N=80	Караганда, N=85	Среднее, N=243
на низовом уровне (административная)	23,8	18,8	23,5	22,2
на высоком уровне (политическая)	38,8	25,0	41,2	35,1
в судебной власти	32,5	31,3	36,5	33,5
в исполнительной власти	31,3	21,3	32,9	28,6
в законодательной власти	20,0	11,3	23,5	18,4
внутри госорганов, при карьерном росте	33,8	27,5	30,6	30,6

Большинство опрошенных госслужащих (69%) полностью или частично согласно с тем, что коррупции много на высоком уровне (полностью согласно – 35%, частично согласно – 34%) и 58% считает, что много её проявлений на низовом уровне (полностью согласно – 22%, частично – 36%).

При сравнении степени распространенности коррупции в различных ветвях власти, опрошенные госслужащие отмечают её большую распространенность в судебной власти (34% полностью согласно, 36% - частично), в меньшей степени – в исполнительной (29% - полностью согласно, 36% - частично), и еще в меньшей степени – в законодательной (18% - полностью согласно, 36% - частично).

Около 38% опрошенным госслужащим периодически предлагают решить различные вопросы неофициальным путем, 39% респондентов ни разу не сталкивалось с данной ситуацией, 23% чиновников отказалось ответить на данный вопрос. Реже всего предлагают вступить в коррупционные отношения чиновникам Караганды (ни разу не предлагали - 44%), чаще всего – Алматы (не предлагали - 32,5% госслужащим)

Как отмечает 25% опрошенных госслужащих, при отборе на работу одним из распространенных критериев является наличие родственных связей, 8% госслужащих отмечает такой критерий отбора как размер взятки, 14% - навязывание "сверху", 17% - знакомство с начальником, личная преданность.

Изменения распространенности коррупции

При оценке степени изменения уровня коррупции за последние 3 года 37% госслужащих считает, что он снизился (12% - значительно снизился, 25% - незначительно снизился), 27% - что совсем не изменился и около 6% респондентов отмечает, что уровень коррупции увеличился.

Опрошенные получатели госуслуг менее оптимистично, чем госслужащие, воспринимают ситуацию с изменением уровня коррупции за последние 3 года. В целом 26% из них считает, что уровень коррупции снизился за эти годы (6% - значительно, 20% - незначительно), 24% - считает, что увеличился (14% - сильно, 10% - незначительно) и 28% не видит каких-либо изменений в ситуации. Интересно отметить, что среди клиентов меньше затруднившихся ответить по поводу изменения уровня коррупции в республике, чем среди госслужащих: из первых только 21,5% не ответило, а из чиновников – 31%.

В Алматы гораздо больше госслужащих, чем в других городах, считающих, что за последние 3 года уровень коррупции снизился (Алматы – 51%, Астана – 35%, Караганда – 25%). И соответственно меньше тех, кто отмечает об увеличении распространенности этого явления (Алматы – 2,5%, Астана – 6,3%, Караганда – 8,2%).

Однако мнение клиентов диаметрально противоположное: в Алматы наибольшая доля (34,4%) получателей услуг, чем в других городах (Караганда и Астана – по 19,5%), считающая, что уровень коррупции за последние три года вырос. И наименьшая доля тех, кто считает, что уровень коррупции снизился. На диаграмме 9. показано различие доли чиновников и клиентов, отмечающих, что уровень коррупции за последние 3 года значительно снизился.

Диаграмма 9. Доля респондентов, отмечающих значительное снижение уровня коррупции за последние 3 года, %



Опрошенные получатели услуг 2005 года считают наиболее высоким уровень коррупции в автоинспекции (50%), органах правопорядка (38%), таможенных органах (33%) и судах (30%). Самый низкий уровень в Загсе и архивах (5%) и Парламенте (6%). Сравнивая восприятие населением уровня коррумпированности различных органов, полученное через опрос в 2005 и 2003 годах, можно отметить, что практически по всем ведомствам снизился уровень распространенности коррупции, кроме органов образования (вырос на 3,7%). **Значительное (более 10%) снижение отмечается в органах правопорядка (на 22%), паспортной службе (на 17%), налоговых органах (на 15%), органах труда и соцзащиты (на 14%) и в судах (на 13%).**

Сравнивая результаты опроса госслужащих 2005 и 2002 годов, можно отметить увеличение доли госслужащих, считающих, что госорганы борются с коррупцией (на 18%) и снижение тех, кто уверен, что госорганы мирятся с этим явлением (на 26%) или организуют его (на 6%).

Таблица 8. Роль госорганов в отношении коррупции, по определению госслужащих, %

Какую роль играют госорганы РК в отношении коррупции	2005	2002	разница
борются с коррупцией	59.8	41,5	18.3
мирятся с коррупцией	9.4	35,6	-26.2
организуют коррупцию	4.9	11,0	-6.1
затрудняюсь ответить	25.8	11,9	13.9

В рамках исследования выяснялось, на кого следует опираться властям в борьбе со взяточничеством и коррупцией. В этом вопросе опрошенные клиенты госуслуг **наибольшее доверие оказывают средствам массовой информации, 51% респондентов отметило СМИ, как опору власти для борьбы со взяточничеством и коррупцией.** Около третьей части респондентов **(30%) отметило правоохранительные органы, 24% -**

финансовую полицию и 23% отметило рядовых граждан. Таким образом, около пятой части опрошенных клиентов понимает, что с этой "болезнью общества" должны бороться не только силовые органы, выявляя коррупционные нарушения и наказывая за них, или журналисты, но и само население, помогая выявлять проявления коррупции. Меньше всего клиенты доверяют в решении этого вопроса **предпринимателям и их объединениям и религиозным организациям (4-6%).**

Опрошенные госслужащие в большей степени доверяют в вопросах борьбы с проявлениями коррупции **правоохранительным органам (52,6%),** а уже потом – **СМИ (40,1%).** На третьем месте стоит так же, как и у населения – **финансовая полиция (31,9%).** Очередность по отношению к остальным сторонам, борющимся с коррупцией, мнение населения и госслужащих совпадает, только **Агентству по госслужбе сами госслужащие больше выражают доверия (21,6%),** чем опрошенные клиенты (11%). Возможно, это связано с тем, что госслужащие лучше информированы о работе данного агентства, чем население.

Сравнивая данные опросов 2002 и 2005 годов, можно отметить снижение доверия госслужащих в борьбе с коррупцией **СМИ (на 27%), НПО (на 14%), рядовым гражданам (на 11%), объединениям предпринимателей (на 9%).** Зато выросло доверие правоохранительным органам (на 9%) и профсоюзам, но незначительно (2%).

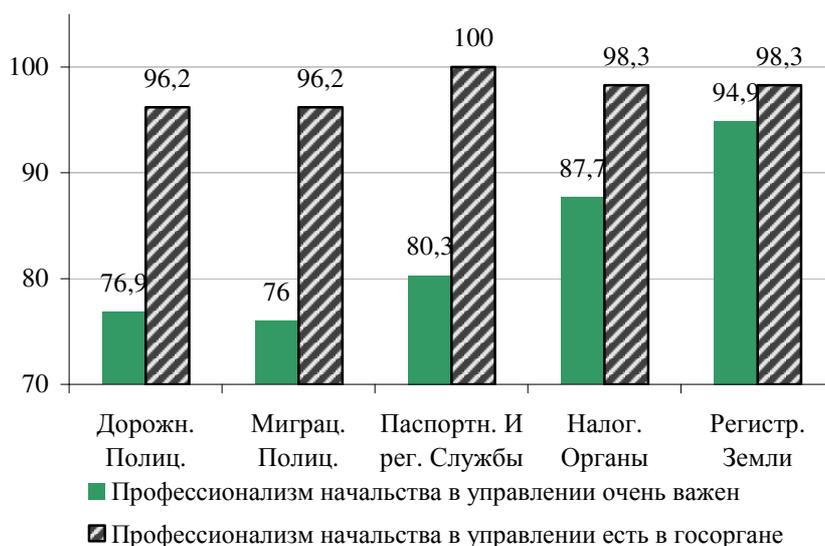
Роль руководителя и вовлеченность персонала

На тренингах, при обсуждении проблем современной госслужбы, слушатели обратили внимание на **слабую вовлеченность руководства госорганов во внедрение новых идей вообще и СМК, в частности.** Вероятно, это происходит из-за незнания самого руководства: что предполагает введение таких стандартов, какие изменения должны происходить в организации. **Человек, не понявший и не принимающий идею, не может донести ее сущность до других (например, руководитель – подчиненным): он передает формальные инструменты внедрения.**

На данном этапе Агентству Республики Казахстан по делам государственной службы следует предпринять максимум попыток убеждения именно руководства госорганов в важности и практической выгоде внедрения СМК. Должны быть продуманы **тренинги для руководства,** главной задачей которых является объяснения выгод СМК, пошаговое объяснение, как внедрять принципы философии качества в организацию и как увлечь персонал идеей постоянных улучшений. **Международный опыт в частных и государственных компаниях говорит о безуспешности попыток внедрить систему менеджмента качества без увлеченности и лидерства руководства.**

Практически каждый опрошенный госслужащий считает, что профессионализм начальства в управлении очень важен для качественной и эффективной работы госоргана. Но не во всех госорганах это наблюдается. Так, среди сотрудников органов Дорожной полиции и Миграционной полиции 76% считает, что у них профессиональные в управлении руководители. В других исследованных ведомствах эта цифра выше. 95% сотрудников Службы регистрации земли считает, что у них руководство обладает профессионализмом в управлении.

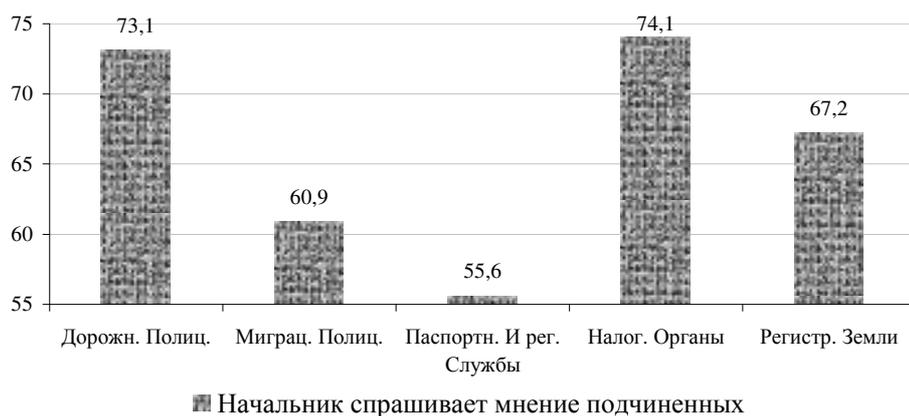
Диаграмма 10. Согласие с утверждением "Профессионализм начальства в управлении очень важен" и наличие профессионалов-начальников, %.



В Стандартах качества ИСО-9001 говорится, что работники всех уровней составляют основу организации, и их полное вовлечение дает возможность организации с выгодой использовать их способности.

Как видно на диаграмме 11. из изученных ведомственных структур наиболее распространена практика выяснения начальством мнения работников своего подразделения в Налоговой службе (74%), на втором месте стоит Дорожная полиция (73%). Менее всего интересуются мнением подчиненных управленцы подразделений Министерства юстиции (55,6%).

Диаграмма 11. Частота ответа "Да" на вопрос "Начальство спрашивает мнение подчиненных", госслужащие по ведомствам, %.



Управление по результатам

Управление по конечным результатам³ в противоположность менеджменту качества фокусируется не на процессе, **а на результате**. Необходимо подчеркнуть, что этот результат должен быть конечным, а не показателем объемов выполненных работ или освоенных финансовых средств. К сожалению, во многих текущих программах оценка эффективности происходит именно по таким показателям. В правоохранительных органах часто показателями служат количество пойманных преступников, выписанных штрафов или количество рейдов, которые увеличиваются с ростом преступности, в результате целью полиции становилось не снижение преступности или рост числа законопослушных граждан, а наоборот, ее увеличение. Неправильно выбранный ориентир искажает систему мотивации работника, в частности, государственного служащего.

На простых примерах применения **УКР** можно показать, что правильный выбор ориентира на конечные результаты создает устойчивую мотивацию на достижение конечной цели. Правильное определение цели – это половина успеха. Связав повседневную работу правоохранительных органов с целью снижения преступности, была открыта дорога инициативе полицейских в выборе наиболее эффективных средств достижения этой цели через разъяснительную работу с населением, предупреждение правонарушений и фокусировании на источниках ключевых проблем. Оценка хотя и отслеживала показатели эффективности отдельных мероприятий, тем не менее, базировалась на достижении реальных конечных результатов.

В системе юстиции в течение десятилетий существует проблема неисполнения судебных решений (показатель исполнения составляет только 25%), однако существующие программы не сдвигают этот показатель к лучшему, что говорит об отсутствии результативности программы, в которой на протяжении многих лет планируются неэффективные мероприятия: здесь налицо нечувствительность системы принятия решений к результатам программы. Применение управления, основанного на конечных результатах, вводит оценку эффективности мероприятий и способно отобрать только те мероприятия, которые действительно оказывают влияние на результат.

Управление, основанное на конечных результатах, применяется во всех развитых странах, наиболее продвинутыми из них являются Великобритания, США, Канада, Новая Зеландия, Австралия, а также скандинавские страны, а также многие государства Юго-Восточной Азии. Можно сказать, что наиболее значимыми признаками являются:

- **оценка и финансирование по конечным результатам,**
- **фокус на потребителях,**
- **гибкий бюджет,**
- **целесообразность против слепого следования процедурам,**
- **передача услуг в конкурентный сектор**

Любая отраслевая или государственная программа, финансируемая из средств государственного бюджета Республики Казахстан, должна руководствоваться тремя главными критериями:

1. Отвечает ли данная программа приоритетам в обеспечении процветания, безопасности и улучшения благосостояния всех казахстанцев?
2. Рационально ли она использует деньги налогоплательщиков и ресурсы страны?
3. Достигает ли программа намеченных результатов?

Эффективность программы оценивается с точки зрения удовлетворения этим трем требованиям.

Анализ программ в различных отраслях показывает, что хотя в целом соблюдается преемственность между положениями программ, в то же время часто встречается

³ Управление по конечным результатам - УКР

несоответствие целей программ – стратегическим приоритетам, несоответствие задач и ожидаемых результатов – целям, а мероприятий – задачам, что выливается в несоответствие бюджета – целям и задачам программ.

В планировании параллельно существуют государственные и отраслевые программы, малосвязанные между собой, – это указывает на отсутствие связи между бюджетом и результатом, что подчеркивается также разделением ответственности за государственные и отраслевые бюджетные программы.

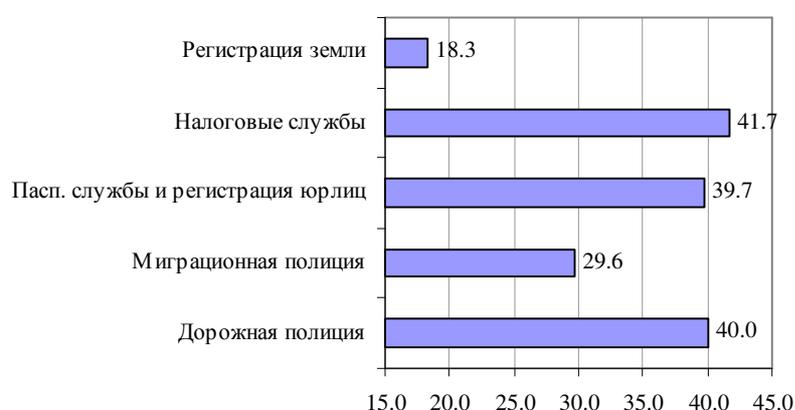
Другим существенным недостатком разрабатываемых программ является то, что в качестве целей указываются объемы произведенных работ (принятых нормативных актов, образованных комиссий, построенных дорог, школ, больниц), а не общественно-полезные результаты – увеличение количества малых предприятий в результате улучшения налогового климата, сокращение времени на перевозки, улучшение знаний школьников или здоровья населения.

Еще один принципиальный дефект – отсутствие количественных индикаторов, слабое измерение результатов программ, выраженных в пользе для потребителей.

Кроме того, при разработке программ не проводится анализ альтернатив мероприятий на предмет их ожидаемой эффективности. Можно построить 3 больницы, а заболеваемость будет оставаться на прежнем уровне. Вполне возможно, что выбранная модель снижения заболеваемости через строительство больниц – не самая эффективная, а лучший результат может быть достигнут за счет профилактических мероприятий.

По ведомствам, наиболее четко понимание целей у налоговых органов, дорожной полиции и паспортных служб, в меньшей степени у земельщиков и миграционной полиции.

Диаграмма 12. Доля госслужащих, правильно формулирующих цели своих госорганов по ведомствам, %



Определение целей, задач, мероприятий, их индикаторов и механизмов мониторинга

Правильная постановка цели на основе исследования нужд потребителей позволяет сформулировать задачи и конкретные мероприятия. На каждом из этих этапов необходимо определить показатели, по которым можно будет судить о результатах в смысле улучшения положения потребителя услуг, а также возможные механизмы мониторинга. Все индикаторы должны быть выражены количественно.

В рамках проекта был проведен тренинг с приведением опыта лучших мировых государственных служб по указанным направлениям. Ниже дается пример Службы регистрации земли Великобритании.

ВСТАВКА 1. Служба Регистрации земли Великобритании

Миссия – поддерживать и развивать права собственности и владения.



Земельный регистр включает более чем 19 миллионов прав собственности. Работает через 24 региональных офиса, финансируется за счет доходов от своих услуг. Все ключевые информационные услуги по регистрации земли доступны по Интернету.

В 2004 г. введены новые ставки, по которым основные виды оплат не изменились, а по самым дорогим услугам – **понижались**. Кроме того, процедура оплаты упростилась.

Удовлетворенность клиента:

- **Скоростью** обработки заявлений: 98%
- **Скоростью** регистрации: 99%, 96%.
- Инициатива – "Оформление сделки в тот же день", 63%
- При невозможности обработать заявку вовремя, клиента оповещают о причинах задержки: только 23% клиентов считает, что их недостаточно информируют

Удовлетворенность клиента:

- **Точностью** регистрационных документов: 97%
- **Точностью** ответов на запросы: 97%.
- Быстротой **телефонных ответов** – 96%
- Информативностью – 98%
- Любезностью – 99%
- Обещали-перезвонили – 97%

На тренингах государственные служащие попытались составить план работы (логической матрицы программы) для достижения какой-либо важной для потребителя цели. Фактически, составление такой матрицы заставляет государственные органы разрабатывать стандарты. Рассмотрим на конкретном примере регистрации индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.

**Таблица 9. Логическая модель постановки целей, индикаторов и мониторинга.
 Карагандинская служба регистрации индивидуальных предпринимателей и юридических лиц**

Цель	Целевой индикатор	Механизм мониторинга
Обеспечение современной и качественной регистрации хозяйственных субъектов для создания благоприятных условий их деятельности	По крайней мере, 75% заявлений юридических лиц регистрировать за 7 дней	Ежемесячный мониторинг по срокам и качеству зарегистрированных документов
Задачи	Ожидаемые результаты	
Улучшение качества оказываемых услуг	Повышение удовлетворенности клиентов на 50%	Ежемесячный опрос
Обеспечение выдачи документов в минимально установленные сроки (7 дней)	Снижение количества жалоб на 80%	Регистрация жалоб
Повышение точности	Сокращение ошибок регистрации в 3 раза	Ежемесячный подсчет ошибок
Услуги, мероприятия	Показатели услуг и мероприятий	
Проведение обучающих семинаров для специалистов регистрирующего органа	100% обученных специалистов	Отчет по тренингу и дальнейшее отслеживание его эффективности
Выступление в СМИ (информирование о предоставляемых услугах, порядке регистрации и перечне необходимых документов)	50% населения информировано о работе регистрирующего органа 15 выступлений СМИ в месяц	Опрос населения и предпринимателей Мониторинг прессы и СМИ, обратная связь с потребителем, оценка эффективности методов информирования
Внедрение формы или просто вопроса при заполнении бланков об источниках информации и удовлетворенности услугой	Внедрение новой формы в течение 1 месяца	Статистика по отчетам и формам
Разработка системы поощрения работников в зависимости от качества обслуживания	Внедрение системы в течение 3 месяцев	Отчет
Создание электронных сайтов для информирования населения и предпринимателей	Посещаемость сайтов Количество ответов на запросы	Статистика по сайтам и запросам эффективности методов информирования
Ресурсы		
Материально-техническое обеспечение	Финансы для: обучения, сайта, публикаций, проведения опросов	

Положительным моментом данной матрицы является очень правильная формулировка цели программы, в которой прослеживается конечная ориентация на потребителя, – создание благоприятных условий для хозяйствующих субъектов. Предложены интересные индикаторы для отслеживания конечных целей и задач. Фактически, эти индикаторы могут стать основой формирования стандартов обслуживания населения: удовлетворенность клиентов, сроки услуг, точность. В предложенных

индикаторах по мероприятиям важно отметить, что встает вопрос об оценке эффективности методов работы, применения методов информирования населения (СМИ или сайты).

При обсуждении данной программы выявлено, что на самом деле в государственных органах, к сожалению, в настоящее время отсутствует система мониторинга, которая позволяла бы сотрудникам оценивать свои действия на постоянной основе. Кроме того, в настоящее время также отсутствуют индикаторы, по которым можно судить о качестве обслуживания клиентов. Многие формы мониторинга не требуют существенных затрат, например, такие как опрос клиентов на входе и выходе о том, откуда получена информация и насколько оцениваются услуги данного госоргана. Не проводится также отслеживание точности заполнения документов, хотя, скорее всего, такая информация есть в наличии.

Самая большая проблема в том, что отсутствует связь между результатами работы и оплатой труда, что фактически дестимулирует работников повышать качество обслуживания. Стрессовым фактором является отсутствие нормальных условий труда (недостаток техники, компьютеров, канцелярских принадлежностей, необходимого комфорта).

Аналогичные матрицы моделей были разработаны и обсуждены на тренингах и с другими службами: дорожной и миграционной полициями, налоговыми органами, службами регистрации земли. Фактически, прямо на тренингах были предложены стандарты работы для конкретных служб, например:

- обслуживание менее чем за 5 минут, по крайней мере, 90% граждан (паспортные службы),
- повышение удовлетворенности клиентов с 20% до 60% (паспортные службы),
- 95% клиентов получает правоустанавливающие документы в срок (регистрация земли), удовлетворенность клиентов оперативностью – 90% (службы регистрации земли)
- сокращение ошибок в 2 раза при заполнении документов (налоговые органы),
- сокращение очередей в 2 раза при обслуживании клиентов (налоговые органы)
- обеспечение непрерывности потока движения на 95% дорог,
- средняя скорость движения в пробках – 20 км/ч.

Или поставлены вполне конкретные цели для достижения стандартов:

- сокращение времени проезда по основным магистралям на 80% (дорожная полиция)
- снижение % погибших к пострадавшим на 30% (дорожная полиция)
- снижение количества нелегальных мигрантов до 20%, в результате чего количество правонарушений снизится до минимума (миграционная полиция)
- % снижение количества налогоплательщиков, предоставляющих отчетность на бумажном носителе (налоговые органы).

При этом предложены мероприятия, которые действительно ведут к достижению результата:

- ввод транспортных развязок к определенному сроку, нанесение разметки,
- ужесточение экзаменов для получения водительских прав,
- увеличение численности окон для обслуживания клиентов,
- внедрение упрощенной формы бланка,
- обучение специалистов ,
- установка электронных табло и т.д.

Для проведения этих мероприятий госслужащие на тренингах попытались оценить необходимые ресурсы: персонал, финансы, оборудование.

Таким образом, было показано, что УКР благодаря четко поставленным целям и контролю их соответствия миссиям и выполнению, стимулирует исполнение нужных народу государственных функций на высоком качественном уровне. В итоге изменяется мотивация работы госорганов и госслужащих, которая превращает их из массы функционеров-чиновников в инициативных предпринимателей, стремящихся к реальным результатам и качественной работе.

Выводы и рекомендации

По результатам исследования были выявлены основные проблемы оказания государственных услуг, приводящие к недовольству потребителей и неэффективности работы госорганов. Проблемы:

- Недостаток мотивации госслужащего к оказанию услуги на должном уровне;
- Недостаток обеспечения логистики оказания услуги как для клиентов, так и для госслужащих;
- Слабое управление (отсутствие системы мониторинга оказания услуг, получения обратной связи от потребителя, от госслужащего, принятие решений без отслеживания результатов);
- Злоупотребления на государственной службе.

Как первое действие, предлагается сформулировать миссию государственных органов:

Создать условия для клиентов и служащих государственных органов для улучшения качества оказания государственных услуг через улучшение управлением бизнес-процессами, финансовыми ресурсами, кадрами и технологиями.

Более детальные значимые выводы и рекомендации, которые могут быть использованы отдельными госорганами, были объединены в таблицу.

Выводы

Рекомендации

Обслуживание потребителей: качество, открытость и доступность услуг

Только 35% получателей госуслуг осталось полностью довольно услугой, что говорит о высоком потенциале возможных улучшений качества и эффективности работы в исследованных госорганах.

Высока доля (35%) тех потребителей услуг госорганов, кто затратил дополнительные неоправданные усилия для получения услуги.

Только 42% опрошенных клиентов госорганов полностью удовлетворено сроками.

Только 17% респондентов отметило возможность получить услугу ускоренно официальным путем. Среди опрошенных клиентов госуслуг 15% отметило, что оплата за ускорение услуги была перечислена не на счет госоргана-поставщика услуги, а на некий иной счет.

В настоящее время отсутствует статистический учет качества,

Каждому госоргану необходимо перестроить свое отношение к потребителям, поставив их в центр своей миссии. Затем следует сформулировать клиенто-ориентированные количественные цели для повышения качества услуг как основы политики в области качества конкретного госоргана или группы региональных госорганов.

Провести анализ полноты и восприятия потребителями информации по получению услуги. Снизить количество бюрократических административных барьеров.

Развивать механизмы ускорения предоставления услуг и оплаты за это ускорение, причем все должно быть предельно открыто. Деньги, полученные за ускорение должны частично на открытой общественности основе возвращаться в тот же госорган для закупки новой техники или программ, что должно сократить сроки обслуживания других потребителей услуг. Коррупция преодолима введением электронного документооборота, разъяснением посетителям механизма ускорения (на стендах, например).

Определить требования клиентов к каждой характеристике услуги путем серии опросов

Выводы

госуслуги не представлены как набор характеристик и оцениваются, в основном, начальством субъективно.

Рекомендации

потребителей.
Наладить систему статистического учета качества работы по каждому процессу.

Внутренние проблемы обеспечения качества

Где начальство больше настроено на обучение персонала, наблюдается более мягкая психологическая атмосфера и большее вовлечение сотрудников.

64,1% опрошенных госслужащих не проходил курсов повышения квалификации за последние 2 года. Самые востребованные курсы – по компьютерной грамотности.

Госслужащие, участвовавшие в исследовании, в среднем имеют рабочую нагрузку 49 часов в неделю. Наиболее значимой причиной сверхурочных работ для всех ведомств является срочное задание вышестоящего органа (60,3%) основные причины сверхурочных работ госслужащих связаны с неразвитой системой планирования работы со стороны вышестоящих органов.

Только 63,3% респондентов отмечает наличие у них в госоргане хорошо отлаженной системы документооборота.

Чем ниже ведомство по уровню, тем хуже его обеспеченность.

34,8% считает, что причина невыполнения запланированной работы - несвоевременное предоставление информации.

Ресурсы распределены нерационально по уровням госорганов

По большинству аспектов степень удовлетворенности госслужащих своей работой снизилась.

В госорганах присутствует атмосфера страха за наказание. Премии выдаются зачастую не на основании результатов работы, а по случаю праздников. 85,4% госслужащих считает, что премирование по результатам – это очень важно.

Кадровым службам госорганов провести опрос (и раз в полгода проводить мониторинг) сотрудников госорганов по потребности их в курсах. Провести анализ потребности госоргана в соответствии с целями и программами госоргана в КПК. Совместно с руководящим составом запланировать необходимые курсы на ближайшие полгода. Для сохранения знаний в коллективе мотивировать работников передавать полученные на курсах знания в данном госоргане.

Введение **электронного документооборота** решает многие проблемы: упрощает контроль и анализ поступления и движения документов не только в общении с внешними потребителями, оно позволит контролировать внутренние процессы и перемещения документации.

Электронный документооборот повысит скорость обработки документов, сбор статистических данных с регионов, агрегацию данных в нужных таблицах на любом уровне.

Принципом обеспечения электронной техникой должно стать правило: все лучшее оборудование – на местный уровень, техническое обучение – на местный уровень. Потому что на данный момент именно на местном уровне идет нехватка времени и ресурсов. Пример брать с лучших (бенчмаркинг): Следует активно перенимать опыт налоговых служб в вопросах электронного документооборота.

Мотивация

Наладить мотивацию на качество через дифференцированную систему оценки работы, должна быть продумана и внедрена оплата по результатам работы (достижение программных целей, выполнение задач, внедрение улучшений).

Выводы

20,2% опрошенных госслужащих говорило о высокой текучести. Омоложение начальственного состава госслужбы не всегда оправданно. 86,8% госслужащих называет образование в числе самых важных критериев найма. Но 80% всех госслужащих считает, что недостаток специалистов существует именно из-за низкой зарплаты. Достойная заработная плата есть у 29,9% опрошенных госслужащих (по их мнению).

Возможностью карьерного роста более всего не удовлетворены работники республиканского уровня.

Существует гендерная и национальная аберрация в восприятии своей будущей карьеры, справедливости в карьерном росте.

65% госслужащих назвало контроль по срокам в числе основных критериев оценки их работы.

70,2% госслужащих частично или полностью считает, что есть коррупция внутри самих госорганов, при карьерном продвижении.

Около 38% опрошенных госслужащих периодически предлагают решить различные вопросы неофициальным путем, 39% респондентов ни разу не сталкивалась с данной ситуацией. Около 77% опрошенных клиентов госуслуг за последние 2 года сталкивались сами (или их близкие) с

Рекомендации

Государственная служба предполагает высокую социальную ответственность за любое принятое решение, любое действие. Поэтому государство должно отбирать на госслужбу лучших не только на основе баллов по тестам, но и на основе моральных качеств, опыта человека. Однако оно должно и достойно оценивать труд таких людей, которые работают на благо общества. При экономическом росте страны всегда есть множество возможностей трудоустройства для молодежи и более старшего поколения. Поэтому для конкурирования с бизнесом, рекомендуется рассмотреть возможности регулирования дифференциации заработной платы госслужащих, в зависимости от работы их в различных программах.

Возможно, следует рассматривать иные механизмы поощрения госслужащих, ротацию кадров. Следует максимально эффективно использовать на благо государства компетентность работников республиканского уровня, изменяя их мотивацию, создавая консультационные бюро.

В светском государстве Казахстан одним из лучших показателей демократии является представленность на высоких постах исполнительной власти и выборных органах женщин и представителей не-титульной нации. Согласно статистическим данным, на протяжении многих лет среди населения доля женщин с высшим образованием больше, чем доля мужчин. Рекомендуется проведение специальных социологических исследований мнений госслужащих и особой политики в гендерной и национальной сферах для преодоления психологических барьеров.

Выработать, формализовать и разъяснить основные критерии оценки работы.

Коррупция

Должно произойти безусловное открытие всей несекретной информации в госорганах для граждан и самих сотрудников госоргана путем регулярной публикации этой информации в СМИ и особенно в Интернете. Особенно это касается вопросов принятия решений, где должны быть приведены четкие недвусмысленные обоснования решений. Решения могут касаться как назначения сотрудников на новые должности, так и решения по основным процессам: распределение земельных участков, ускорения оформления документов и т.д.

Кроме того, средством против коррупции является электронный документооборот, который сделает

Выводы

проявлениями коррупции в различных госслужбах. В действенность Кодекса чести госслужащего по борьбе с коррупцией верит только 14% часть потребителей услуг и 27% опрошенных госслужащих.

Рекомендации

открытыми, прозрачными процессы в организации, что непременно снизит уровень административной коррупции.

Управление по результатам

Во многих текущих программах оценка эффективности происходит именно по показателям объемов выполненных работ или освоенных финансовых средств, а не конечных результатов. Только 59% госслужащих назвали работу своего подразделения эффективной

Отсутствие количественных индикаторов, слабое измерение результатов программ, выраженных в пользе для потребителей

Следует проводить анализ программ, практиковать составление логической матрицы программы. Ежемесячный мониторинг по срокам и качеству зарегистрированных документов. Организовать действенную систему регистрации жалоб. Проводить ежеквартальный опрос потребителей: населения и предпринимателей. Обязательно должны проводиться мониторинг прессы и СМИ, оценка эффективности методов информирования. Статистика по отчетам и формам.

На каждом из этих этапов необходимо определить показатели, по которым можно будет судить о результатах, в смысле улучшения положения потребителя услуг. Все ключевые информационные услуги должны быть доступны по Интернету.

Законодательство

Отсутствие некоторых определений в законодательстве о госслужбе.

Отсутствие законодательной основы для применения системы менеджмента качества и управления по результатам в госорганах.

Законодательно закрепить или четко определить понятия: "государственная услуга", "качество государственной услуги", "эффективность работы", "производительность работы", "материальные ресурсы", "человеческие ресурсы", "управление по конечным результатам", "оценка качества и эффективности госуслуг", "открытость", "доступность" госорганов, "функции", "миссия", "цели" госслужащих и госорганов.

Законодательные требования связи бюджета и результатов. Закон о качестве и эффективности государственных услуг и связи выполнения программ с бюджетами госорганов. Рамочные положения о стандартах оказания госуслуг. Отраслевые рамочные стандарты для оказания услуг. Стандарт применения статистических методов для контроля качества и эффективности госслужбы.

Цели Агентства по делам государственной службы могут быть сформулированы следующим образом:

1. Способствовать лучшему пониманию и выполнению миссий государственных органов в их служении народу Казахстана
2. Содействовать установлению такой системы управления государственными кадрами, которая создает условия для эффективной работы госслужащих, основанной на оценке результатов
3. Создать условия повышения качества государственных услуг и выработке стандартов.
4. Снизить злоупотребления на государственной службе.

Введение и постоянные публикации рейтинга госорганов по определенным критериям (рейтинг качества, рейтинг коррумпированности, рейтинг эффективности) позволят использовать силу общественного порицания или признания, дух соревновательности, вызвать интерес госорганов к улучшению работы, стремлению не быть в отстающих.

Карточка оценки оценивает государственный орган по следующим критериям, каждому из которых присваивается по одному баллу. Ответ может быть только «да» или «нет», хотя можно ввести и систему частичных ответов.

- Управление кадрами
 - 1.1. Наличие в государственном органе системы оценки кадров в зависимости от выполнения миссии, долго- и краткосрочных целевых показателей
 - 1.2. Наличие в государственном органе плана по внедрению системы управления кадрами на основе результата работы
 - 1.3. Проведение регулярных обсуждений руководящим звеном госоргана работы подразделений по достижению целей госоргана и оценка их вклада
 - 1.4. Наличие системы поощрения служащих на основе конечных результатов
 - 1.5. Отслеживания влияния обучения на улучшение качества работы
 - 1.6. Проведение госорганами регулярной оценки потребностей персонала, чтобы оценить пробелы в знаниях и компетенциях
 - 1.7. Использование госорганом в должной мере политики нематериальных стимулов признания работы (сертификаты, публикации, сообщения о передовом опыте, награды)
 - 1.8. Отражение отличной работы в плане достижения результата в оплате, отсутствие уравнилельной системы премиальных
 - 1.9. Продвижение по службе основано на заслугах, а не на связях
 - 1.10. Включение в тренинги вопросов управления по результатам.
- Управление по результатам
 - 2.1. Госорган сфокусирован на потребителях и решения госоргана основаны на интересах потребителей
 - 2.2. Государственный орган проводит исследования потребителей, оценку программ, информационных систем
 - 2.3. Нагрузка рассчитывается в зависимости от организационных целей, а не от функций
 - 2.4. Поощрение инновации и обмен лучшим опытом
 - 2.5. Госорган ежегодно проводит многоуровневые оценки (по организации, по профессии, индивидуальные).
 - 2.6. Достижение результатов всех служащих связано с миссией госоргана
 - 2.7. Все подразделения госоргана имеют цели и стандарты
 - 2.8. Госорган регулярно отслеживает выполнение задач и достижение целей.

- 2.9. Госорган постоянно отслеживает проведение исследования вклада каждого служащего в достижение общей цели
 - 2.10. Аттестация включает оценку по результатам.
- Противостояние коррупции
 - 3.1. Руководители поддерживают высокие стандарты неподкупности и морали, работу в командах, открытое общение и обратную связь с подчиненными, которые следуют высоким стандартам
 - 3.2. Проводится работа по разъяснению права сообщать о случаях коррупции и праве на защиту
 - 3.3. Отсутствуют случаи коррупции или более мягких злоупотреблений служебным положением.

Заключение

Самым важным в данном проекте исследований было осуществление базового среза для мониторинга качества и эффективности работы государственных органов Казахстана, что является неперенным условием воплощения стратегических планов страны. Республика Казахстан находится на пороге вступления в ВТО. Для членства в ВТО выдвигаются определенные международные требования, такие, как развитие реальной демократии, повышение качества государственного управления путем внедрения Международных стандартов на основе ИСО 9000. Председательство в ОБСЕ, на которое претендует Казахстан, также обязывает к развитию демократических свобод граждан, к устранению правового неравенства и несправедливости во всех областях гражданского права, в том числе в реализации права на доступ в государственную службу и на равный доступ к государственным услугам.

Войти в 50 самых экономически развитых стран мира также является стратегией, зависимой от адекватной работы государственных органов: снижение административных барьеров для мощного развития малого и среднего бизнеса; активные меры по борьбе с коррупцией; раскрытие и реализация предпринимательского потенциала граждан; увеличение прозрачности нефтяного и другого добывающего бизнеса.

Только общие усилия правительства и граждан Казахстана могут обеспечить как демократический, так и экономический прорыв страны. При этом ответственность государственных органов, и особенно Агентства РК по госслужбе, при реализации важнейших стратегий государства существенно возрастает: общегосударственные цели трансформируются в конкретные задачи. Для Агентства, таким образом, являются актуальными следующие проекты для реализации в 2006-2007 годах:

1. Составление базовых индикаторов качества обслуживания населения и организаций в разных сферах (социологическое исследование и сравнительный анализ).

2. Тренинги, координация и затем мониторинг взаимодействия госорганов с общественностью (механизмы прямой и обратной связи) (обучение и исследования).

3. Помощь в разработке стандартов на основе индикаторов качества, в том числе удовлетворенности потребителей услуг и других объективных показателей. Инициатива предложения Хартии граждан. Примеры индикаторов качества:

- % потребителей, удовлетворенных услугами, по государственным органам
- % государственных служащих, которые правильно формулируют миссию государственного органа
- % удовлетворенных государственных служащих от работы в государственном органе,
- Текучесть кадров, %
- % государственных служащих, удовлетворенных техническим оснащением рабочего места

4. Разработка индикаторов конечных результатов, по которым можно судить об улучшениях эффективности оказания государственных услуг госорганами и на базе этого публиковать рейтинги эффективности.

5. Введение рейтингов "эффективности и качества" работы госорганов, что является весьма действенным методом повышения заинтересованности в результате является проведение сравнений работы государственных органов и введение рейтингов. Для этого можно было бы ввести карточку оценки.

Об авторах

Капаров Серик Габбасович, Директор Департамента кадрового обеспечения государственной службы Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы. Специализируется на функциональном анализе органов государственного управления и должностей государственной службы, системах оплаты труда государственных служащих, классификации должностей, стандартах предоставления государственных услуг, проблемах внедрения системы менеджмента качества в работу государственных органов, анализе причин и последствий коррупции в госаппарате.

Принимал непосредственное участие в разработке нового казахстанского законодательства о государственной службе. Проводит работу по сравнительному анализу функционирования систем государственной службы в различных странах, с международными экспертами, организациями по разработке совместных проектов в сфере государственной службы, поскольку на практике знаком с лучшим опытом таких стран, как Великобритания, Франция, Германия, США, Словакия, Россия.

В составе различных рабочих групп принимал участие в разработке долгосрочных приоритетов Стратегии развития Казахстана. С 2003 года является Национальным Директором совместного проекта Агентства по делам государственной службы и ПРООН «Поддержка реформ в секторе государственного управления».

Участвовал в подготовке и издании книг «Государственная служба в Республике Казахстан. Сборник нормативных правовых актов», «Реформирование казахстанской государственной службы: опыт, проблемы, задачи. Материалы международной научно-практической конференции», «Государственная служба. Международный опыт. Казахская модель». В соавторстве написал книгу «Управление государственной службой в Республике Казахстан», изданную библиотекой Информационно - аналитического журнала «ЧиновникЪ» Уральской Академии Государственной службы (2002 г., г.Екатеринбург, Российская Федерация). Автор монографии «Совершенствование государственной службы в Казахстане», 2005 г., г.Екатеринбург, Российская Федерация. Автор более 30 научных статей по проблемам государственного управления и государственной службы Республики Казахстан.

Об общественном фонде «Центр исследований Сандж», сотрудники которого (Жанар Джандосова, Наталья Байтугелова, Фатима Джандосова, Айгуль Тагатова) являются авторами этого отчета

Миссия «Сандж»: предоставление информации для принятия обоснованных решений государственными органами, международными организациями, бизнесом.

Сандж реализует проекты в управленческой, социальной и политической сферах. Главной целью деятельности является выполнение проектов, имеющих прикладной аспект и измеримый результат при решении конкретных проблем. Большинство проектов имеют мультипликативный эффект. После проведенных исследований проводятся семинары и круглые столы для привлечения внимания общественности и власти, происходит распространение знаний и обучение для специалистов и институтов, работающих по этой проблеме. Сотрудники Сандж выполнили свыше 100 проектов, организовали и провели 10 конференций в Казахстане и Центрально-Азиатском регионе.

Проект по оценке открытости и доступности государственной службы включал в себя проведение тренингов для госслужащих по результатам исследования в целях повышения эффективности государственных услуг. Эта инициатива нашла продолжение в сотрудничестве с Агентством по Госслужбе по организации серии таких семинаров по всему Казахстану. Аналогичные проекты были проведены по программе преодоления бедности, в области образования, здравоохранения, судебной системы и т.д.

В числе проектов по совершенствованию государственной службы есть следующие:

Совершенствование системы государственного управления и государственной службы, Агентство по делам госслужбы РК, 2005;

Разработка руководства по оценке эффективности государственных программ, АБР, Министерство экономики и бюджетного планирования, 2005;

Оценка эффективности государственных расходов на образование, Kazakhstan Revenue Watch, 2005;

Оценка открытости и эффективности работы государственных органов, Агентство по делам госслужбы РК, Фонд Евразия, 2003;

Оценка доступности услуг по образованию, здравоохранению, водоснабжению, электроснабжению и отоплению для населения Казахстана, Всемирный Банк, 2004;

Коррупция в Казахстане глазами общественности, ПРООН, 2003;

Оценка эффективности образовательных программ, ЮНЕСКО, 2002;

Бедность и государственное управление, Отчет по человеческому развитию, ПРООН, 2000;.

Роль социального партнерства в развитии рыночных трудовых отношений, Академия Развития Образования, 2003-2005;

Мониторинг достижений в обучении, ЮНЕСКО, 1999, 2005.

В Сандж на постоянной основе работают представительства в 19 крупных городах Казахстана и сеть интервьюеров. Действует филиал в Астане. Опираясь на своих партнеров в Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане, Сандж имеет возможности проводить исследования по Центрально-Азиатскому региону.

Sange_astana@nursat.kz, www.sange.kz, www.gosuslugi.kz

Помимо авторов отчета в исследовании были задействованы следующие сотрудники Сандж:

Общее руководство проектом	Ф. Джандосова, Н. Байтугелова
Статистическая обработка	Н. Шиликбаева, М. Ахтаева
Редактирование отчета	Ж. Джандосова, Ф. Джандосова, Н. Байтугелова, А. Вдовских
Проведение и организация тренингов	Ж. Джандосова, Ф. Джандосова, Н. Байтугелова, М. Ахтаева, Н. Шиликбаева, А. Жаппарова, Н. Шерстова
Координирование опросов	Акмолинская область – М. Ахтаева Алматинская область – Н. Шиликбаева Карагандинская область – А. Жаппарова, Н. Шерстова