



«МОДЕЛЬ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ»
В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ
В СТРАНАХ-УЧАСТНИЦАХ
РЕГИОНАЛЬНОГО ХАБА



*Empowered lives.
Resilient nations.*

«МОДЕЛЬ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ» В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В СТРАНАХ-УЧАСТНИЦАХ РЕГИОНАЛЬНОГО ХАБА

Астана, 2017 г.

Автор: Колин Нокс, профессор Высшей школы государственной политики, АОО «Назарбаев Университет»

Данная публикация подготовлена в рамках Конкурса инновационных решений (далее – Конкурс), организованного Региональным хабом в сфере государственной службы в Астане в 2015 г. с целью выявления и содействия воспроизведению наиболее успешных инновационных решений в сфере государственного управления и распространения этих знаний среди стран-участниц Хаба.

Результатом первого раунда Конкурса стала поддержка шести инициатив по модернизации государственного управления и повышению качества государственной службы и предоставления государственных услуг.

Мнения, высказанные в настоящей публикации, являются исключительным мнением автора и не обязательно отражают официальную точку зрения Регионального хаба в сфере государственной службы в Астане и Программы развития Организации Объединенных Наций.

Содержание

О Конкурсе инновационных решений	4
Краткий обзор	5
<i>Модель качества жизни</i> в сфере предоставления государственных услуг	10
Анализ трех кейсов с использованием <i>Модели качества жизни</i>	21
Руководство по внедрению: инструкции	31
Анализ ситуации в Великобритании с использованием показателей качества жизни	45
Приложение: Источники для сравнения данных по уровню жизни	50

О Конкурсе инновационных решений

В 2015 году Региональным хабом в сфере государственной службы в Астане (далее – Хаб) был запущен Конкурс инновационных решений, направленный на поддержку инициатив по модернизации государственной службы и повышению качества оказания государственных услуг, а также на содействие инновационному, творческому подходу к деятельности государственных учреждений.

Конкурс разработан как инструмент для определения и содействия воспроизведению наиболее успешных инновационных решений и практик в сфере государственного управления и распространения этих знаний среди стран-участниц Хаба.

Задачи Конкурса:

- Поощрение оказания услуг гражданам и мотивация государственных служащих в регионе к поддержанию инновационных процессов и совершенствованию оказания государственных услуг;
- Сбор и распространение примеров успешной практики и опыта в сфере государственного управления с целью поддержки усилий по совершенствованию оказания государственных услуг;
- Продвижение, поддержка и содействие взаимодействию между учреждениями и организациями, работающими в сфере государственного управления и развитие сетей взаимодействия Хаба;
- Повышение уровня профессионализма на государственной службе путем поощрения успешного инновационного опыта и передовой практики в части оказания государственных услуг.

В 2015 году темами Конкурса инновационных решений были выбраны: а) «Повышение качества оказания государственных услуг в сфере образования» и б) «Инновационные методы защиты принципов меритократии в процессе отбора и продвижения государственных служащих».

По результатам реализации Конкурса в 2016 году подготовлены шесть тематических исследований, среди которых был и настоящий проект, подготовленный Колином Ноксом, профессором Высшей школы государственной политики, АОО «Назарбаев Университет».

Краткий обзор

Модель качества жизни

Используя *Модель качества жизни*, мы ориентируем государственные органы не на «эффективность» и «процесс», а на достижение лучших конечных результатов и улучшение качества жизни граждан, что является основной целью работы государственных учреждений и их должностных лиц.

Модель качества жизни представляет собой новый концептуальный подход в предоставлении государственных услуг. Указанный подход основан на результатах работы, проделанной Европейским союзом, ОЭСР и экспертным сообществом¹. Цель подхода заключается в том, чтобы сосредоточить внимание на результатах или конечных показателях, на достижение которых направлены государственные услуги.

Для этого нам необходимо изменить способ предоставления государственных услуг, используемый в настоящее время, и перейти к отчетности, основанной на результатах, а также к более тесному межведомственному взаимодействию, при котором государственный бюджет расходуется довольно рационально. Нам необходимо ответить себе на вопрос: как оказываемые государственные услуги влияют на качество жизни людей? Довольно часто ответ на этот вопрос будет зависеть от целого ряда госуслуг в социальной, экономической и экологической областях, влияющих на качество жизни людей. Важно подчеркнуть, что качество этих госуслуг также зависит от ряда сторонних факторов. Государственные должностные лица должны понимать, что услуги, которые получают граждане, выходят за стандартные границы министерств/ведомств/органов местной власти, а конечной целью оказываемых государственных услуг является улучшение качества жизни граждан.

Новизна решения

Новизна данного концептуального подхода состоит в следующем: во-первых, несмотря на то, что подход возник в развитых странах, в странах с развивающейся экономикой с имеющимися в этих странах условиями он не был апробирован. Во-вторых, принимая во внимание различные политические, социальные и экономические особенности развивающихся стран, мы приме-

¹ М. Фридман (2005) Усердно стараться – не всегда достаточно: как прийти к измеримым улучшениям для клиентов и общества, ФПСИ Пабблишинг; Г. Букерт и В. Ван Доорен (2016) Измерение результативности и управление в организациях государственного сектора в Т. Бовэйрд и Э. Леффлер Государственное управление и организация (3-е издание). Рутледж; Р. Боарини, А. Колев и А. МакГрегор (2014) Измерение благосостояния и прогресса в странах на разных этапах развития: к более универсальной концептуальной модели. Рабочий документ 325 Центра разработки ОЭСР: Париж; Комиссия по аудиту Великобритании (2015). Местные показатели качества жизни: <http://www.audit-commission.gov.uk>; http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Quality_of_life_indicators_-_measuring_quality_of_life

нием этот подход в работе платформы по взаимобучению на основе принципа «равный с равным», используемой Региональным хабом. Региональный хаб в сфере государственной службы в Астане был создан в 2013 году по инициативе Правительства Республики Казахстан и Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) с участием 25 стран и 5 международных организаций. Миссия Хаба заключается в оказании поддержки правительствам в развитии более эффективных систем государственной службы и предоставления государственных услуг. Хаб служит многосторонней платформой, где страны-участницы обмениваются опытом, реализуют современные идеи, развивают свой потенциал, предлагают инновационные решения и вносят свой вклад в глобальную повестку по улучшению государственной службы. Учитывая вышесказанное, Хаб может использовать *Модель качества жизни* в процессе обучения и обмена опытом на основе принципа «равный с равным» среди экспертов и госслужащих стран-участниц.

Целесообразность подхода

Довольно часто в адрес государственных услуг звучит критика ввиду их чрезмерной ориентированности на провайдера. Другими словами, потребности государственных организаций, предоставляющих государственные услуги, преобладают над потребностями граждан. Иногда это называют «изолированным» правительством, где государственные услуги предоставляются вертикально – от организации к гражданину, а не в горизонтально – с целью удовлетворения потребностей гражданина. Такое явление – результат отсутствия «интегрированного» государственного аппарата. *Модель качества жизни* кардинально меняет этот подход, рассматривая вопрос предоставления государственных услуг с точки зрения потребителя. Более того, определение уровня воздействия государственных услуг на качество жизни людей дает возможность проводить сравнительный анализ госуслуг внутри страны или в контексте нескольких стран (или между регионами), тем самым содействуя взаимобучению по принципу «равный с равным».

Способы реализации

В практическом плане мы отбираем ряд сопоставимых показателей, которые определяют для нас «качество жизни» в отдельных развивающихся странах. Чтобы продемонстрировать практическое применение *Модели качества жизни* (см. Таблицу 1), мы выбрали три страны (Азербайджан, Грузия и Казахстан), которые являются активными участниками среди стран-участниц Регионального хаба. Далее, мы отобрали уже имеющиеся индикаторы в этих странах в качестве отправной точки для этого анализа и адаптировали их.

Конечно, отобранные показатели носят несколько субъективный характер с точки зрения индикаторов, определяющих «качество жизни» граждан в трех странах. Другие исследователи могут выбрать иные показатели для оценки «качества жизни». Естественно, практическая ценность такого подхода в значительной мере зависит и от надежности используемых данных. Несмотря на то, что мы предоставляем источники наших данных (см. сноску 2), дискуссии о надежности и достоверности имеющихся данных всегда могут иметь место. В целом, само понятие «качества жизни» в развивающихся странах может стать предметом дальнейших дискуссий среди стран-участниц Регионального хаба. Тем не менее, вполне очевидно, что в целом, качество жизни людей зависит от государственных услуг в таких сферах как образование, профилактика преступности, обеспечение социальным жильем, здравоохранение, возможности трудоустройства и так далее.

Проведенное исследование, в целом, позволяет сделать три вывода. Во-первых, использование этого подхода на практике приведет к дискуссиям относительно перехода к отчетности, основанной на результатах, вместо традиционного подхода в оказании государственных услуг и проведении реформ, где ключевыми единицами являлись входные и выходные данные и процессы. Во-вторых, концепция «качества жизни» приводит к дальнейшему обсуждению эффективности правительств в плане использования подходов «снизу вверх» и улучшения качества жизни граждан. В-третьих, сравнительный анализ позволит сопоставлять качество жизни населения в этих странах, что, в конце концов, повысит результативность правительств и приведет к использованию лучших практик с учетом контекста страны.

Применение результатов

Даже беглый анализ данных (Таблица 1) дает пищу для размышлений и сравнения. Например, при сравнении показателей в трех странах, мы видим большую разницу в уровнях преступности, и у Казахстана здесь самые плохие результаты. С другой стороны, следует обратить внимание на значительные расходы на душу населения в области здравоохранения в Казахстане по сравнению с Азербайджаном и Грузией, или на данные по Грузии в сфере противодействия коррупции и обеспечению гражданских свобод по сравнению с Азербайджаном и Казахстаном, и, наконец, на коэффициент Джини у Азербайджана, который показывает большее равенство в доходах или расходах на потребление по сравнению с Грузией или Казахстаном. Такого рода сравнительный анализ позволяет понять, какими практиками страны могут обмениваться между собой и как они будут взаимодействовать для повышения качества жизни своих граждан в целом.

Дальнейшее улучшение качества жизни

Каковы дальнейшие пути улучшения ситуации и какие уроки можно извлечь, используя данные о «качестве жизни»? Чему, например, может научиться Казахстан у Грузии и Азербайджана с точки зрения предупреждения преступности? Следует ли Грузии инвестировать больше государственных средств в здравоохранение? Является ли посещаемость средней школы в Азербайджане проблемой, которая приводит к более низкому коэффициенту граждан, получивших высшее образование, и чему эта страна может научиться у Грузии и Казахстана в это связи? *Модель качества жизни* позволяет получить данные, дающие возможность сравнительного анализа между странами, а также дальнейшего совершенствования подходов правительств к предоставлению государственных услуг с учетом местного контекста. Само использование *Модели качества жизни* представляет собой отход от «единой для всех» модели реформ государственного управления, которая была многообещающей, но, по сути, оказалась нереализуемой в развивающихся странах. Целью данного «инновационного решения» является продвижение отчетности, основанной на результатах, посредством обучения по принципу «равный с равным». Успешное достижение указанной цели дает возможность улучшения качества оказываемых государственных услуг в соответствии с динамикой роста развивающихся экономик с учетом культурных, политических и исторических особенностей.

Таблица 1: Показатели качества жизни

Показатели качества жизни ²	Азербайджан	Грузия	Казахстан
Рейтинг счастья (чем выше, тем лучше)	5.29	4.25	5.92
ВВП на душу населения (в долл. США)	3,702	3,791	6,472
Количество случаев насильственной смерти на 100 000 чел.	2.5	2.7	7.4
Количество незаконных проникновений в жилище на 100,000 чел.	11.3	39.8	351.4
Количество разбойных нападений на 100,000 чел.	1.7	5.7	7.9
Количество ограблений на 100,000 чел.	2.5	11.7	110.1
Количество угонов машины на 100,000 чел.	0.6	2.8	5.1
Расходы на здравоохранение (в % от ВВП)	6.0	7.4	4.4
Расходы государства на здравоохранение на душу населения (в долл. США)	91	75	308
Ожидаемая продолжительность здоровой жизни (лет)	63	65	60
Ожидаемая продолжительность жизни (лет)	70.8	74.7	71.6
Количество больничных коек на 1,000 чел.	4.6	2.9	7.6
Коэффициент бедности по национальной шкале бедности (в % от общего населения)	7.6	17.7	5.5
Уровень безработицы (в % от трудоспособного населения)	6.0	12.4	5.0
Коэффициент Джини (0 = полное равенство)	16.64	41.58	27.42
Доля бедного населения (имеющих доход в \$5 в день (PPP))	40.35	80.55	34.72
Коэффициент грамотности среди взрослого населения (в % от общего населения)	99.8	99.7	99.7
Расходы государства на образование (в % от ВВП)	2.1	2.0	3.1
Число граждан, имеющих образование (среднее и высшее образование, в %)	15.4	24.9	61.4
Процент граждан, не посещающих школу в % (общеобразовательные школы)	12.8	6.8	0.1
Выбросы CO ₂ на душу населения (метрические тонны углерода)	0.99	0.49	4.43
Улучшенные санитарные условия (в %)	89	86	98
Водоснабжение (в %)	87	100	93
Индекс человеческого развития (1= самый развитый)	0.75	0.75	0.79
Рейтинг восприятия коррупции (низший = самый лучший)	119	48	123
Гражданские свободы (1 = самый высокий)	6	3	5

² Источники: МВФ Перспективы мировой экономики (ПМЭ), апрель 2016 года; world-development-indicators-wdi-july-2016; УПН ООН Международная статистика по убийствам; УПН ООН Международная статистика по незаконному проникновению с целью кражи, угону автомобилей и взлому дома, 2014 год; unodc-assaults-kidnapping-robbery-sexual-offences-sexual-rape-total-sexual-violence-2014; Отчеты по Национальному здравоохранению, 1995-2014; ООН Всемирная статистика здравоохранения 2014; Показатели всемирного развития (WDI), июль 2016 года; База данных по бедности и равенству, 2015; Статистика по образованию (Всемирный банк), июнь 2016; Выбросы CO₂ от ископаемых видов топлива по странам, 2015 год; Статистика ВОЗ/ЮНИСЕФ по водоснабжению, 2015 год; Транспаренси Интернейшнл; данные Клоэма.

Модель качества жизни в сфере предоставления государственных услуг

Введение

Одной из ключевых проблем в процессе планирования и предоставления государственных услуг является то, что организации, предоставляющие эти государственные услуги (министерства, областные акиматы и агентства) акцентируют внимание на входных данных и проводимых мероприятиях, пренебрегая при этом конечными результатами и воздействием оказанных услуг на граждан. В этом смысле, государственные услуги, ориентированные на провайдера услуг, не совсем удовлетворяют потребности конечного потребителя – населения, для которого эти услуги предназначены. Указанное инновационное решение представляет собой попытку переориентировать систему предоставления государственных услуг на потребности граждан.

В этой работе на примере Казахстана показан потенциал перехода к оказанию государственных услуг, ориентированных на результат. В мае 2015 года президент РК Н. Назарбаев, вскоре после его переизбрания, объявил о начале программы «План нации – 100 конкретных шагов».

План Нации состоит из 5 институциональных реформ: формирование профессионального государственного аппарата, обеспечение верховенства закона, индустриализация и экономический рост, идентичность и единство, а также формирование подотчетного государства. Два из этих пунктов (формирование профессионального государственного аппарата и подотчетного государства) очень тесно связаны с направлениями деятельности Регионального хаба в сфере государственной службы в Астане.

Говоря более конкретно, предмет данного исследования непосредственно связан с реализацией следующего пункта в Плане Нации – 100 конкретных шагов:

Переход государственного управления к госуправлению по конкретным результатам в рамках стандартизированных и минимальных процедур мониторинга, оценки и контроля. Система дисциплинарного контроля должна основываться исключительно на контроле достиже-

Указанный План был разработан с целью «создания сильной национальной платформы, необходимой для решения как краткосрочных задач, так и для достижения цели страны по вхождению в 30-ку лучших развитых стран к 2050 году»³.

³ Ерлан Идрисов «Казахстан: 100 шагов навстречу новой нации: министр иностранных дел Казахстана о реформах, меняющих страну», The Diplomat, 25 июля 2015 года.

ния целевых индикаторов. Все поручения процедурного характера и промежуточный контроль должны быть упразднены. Государственным органам будет предоставлена самостоятельность в деятельности по достижению поставленных перед ними целевых индикаторов⁴.

План Нации, являясь внутренней программой развития, включает в себя ряд задач, отмеченных в Обзоре ОЭСР по государственному управлению в Республике Казахстан (2014), который рекомендовал следующее:

- Существует необходимость в улучшении горизонтального взаимодействия и координации между министерствами на центральном уровне. В настоящее время координация деятельности между министерствами ограничена их стратегическими планами. В то же время, многие вопросы требуют тесного взаимодействия между министерствами, и на данном этапе все еще недостаточно развиты механизмы такой координации.
- Улучшение эффективности систем оценки деятельности и подотчетности для достижения результатов программ и управления. Казахстан уже добился значительных достижений с точки зрения оценки деятельности. Была проведена оптимизация системы оценки государственных организаций и реализована концепция государственного аудита. Тем не менее, существует проблема чрезмерного количества индикаторов, и они часто фокусируются на выходных данных и процессе⁵.

Таким образом, программа «План Нации – 100 конкретных шагов» и отчет ОЭСР создают необходимую политическую среду для реализации инновационного решения, предложенного в данном документе.

Постановка вопроса

Проблема многоуровневых управленческих структур состоит в том, что министерства, областные госучреждения, акиматы предоставляют гражданам госуслуги разрозненно, что приводит к отсутствию так называемого «интегрированного» госаппарата. Однако, потребности граждан в области здравоохранения, социального обеспечения, образования, занятости и т.д. часто затрагивают несколько государственных сфер, что приводит к разрозненности предоставления исполнителями/провайдерами госуслуг для граждан. Децентрализация функций создает дополнительные условия для разрозненности услуг и сфокусированности на

⁴ *Формирование подотчетного государства, Шаг 91 Плана Нации – 100 конкретных шагов по реализации 5 институциональных реформ, Казахстан, май 2015 года.*

⁵ OECD Public Governance Review Kazakhstan: Review of the Central Administration (2014).

самих организациях с большей вероятностью появления «бюрократов, увеличивающих расход бюджета», которые скорее озабочены собственными карьерными устремлениями, чем эффективным и оперативным предоставлением государственных услуг, за которые они несут ответственность⁶. Говоря вкратце, проблема в иерархически организованном бюрократическом патернализме («мы лучше знаем»), который работает «сверху вниз» с процессами и выходными данными, но не фокусируется на конечных результатах или воздействии государственных услуг на тех, кто их использует. Одним из вариантов изменения такой модели является изучение жизненных ситуаций, с которыми сталкиваются получатели государственных услуг: несчастные случаи, связанные с потерей здоровья; потеря работы; опыт бедности – жизнь на социальные пособия и т.д.⁷, а также понимания насколько скоординировано реагируют государственные структуры на такие ситуации в жизни людей.

Инновационное решение

В инновационном решении, предложенном в данном исследовании, существуют три основных момента:

- (a) Разработать для государственных услуг модель отчетности, основанной на результатах (OBA – outcomes based accountability)
- (b) Разработать индикаторы *Модели качества жизни*
- (c) Разработать соответствующий механизм реализации, при котором государственные услуги ориентированы на потребителя⁸.

Мы рассмотрим каждый из этих пунктов более подробно.

Часть 1: Отчетность, основанная на результатах

Отчетность, основанная на результатах, является концептуальным подходом к планированию услуг и оценке их эффективности, сфокусированным на конечных результатах или исходных данных, ради которых услуги оказывались. Главная

⁶ Патрик Данливи (1991) Демократия, бюрократия и выбор общества. Хемел Хемпштед: Харвестер Уитшеф

⁷ *На пути к взаимодействию: Как структура госслужбы может объединить пользователей и реформы. Демос (2006)*

⁸ В этом исследовании использована информация с других источников: Марк Фридман (2005) Усердно стараться – не всегда достаточно: как прийти к измеримым улучшениям для клиентов и общества, ФПСИ Публишинг; Г. Букерт и В. Ван Доорен (2016) Измерение результативности и управление в организациях госсектора в Т. Бовэйрд и Э. Леффлер Государственное управление и организация (3-е издание). Рутледж; К. Нокс и П. Кармайкл (2015) Реформы местного управления: планирование общества и качества жизни в Северной Ирландии, *Administration*, Том 63 (2), 2015 стр. 31-57.



задача состоит в том, чтобы переориентировать госорганы, предоставляющие услуги, с «эффективности» и «процесса» на достижение лучших конечных результатов, что по сути является основной целью государственной организации и ее сотрудников⁹ (более подробную информацию см. в Руководстве по внедрению/инструкции). Отчетность, основанная на результатах, состоит из двух частей:

- Отчетность по населению, относящаяся к благосостоянию всего населения, и
- Отчетность по эффективности деятельности, относящаяся к благополучию определенной группы населения (более подробную информацию см. в Руководстве по внедрению/инструкции: Отчетность, основанная на результатах: пошаговый план).

Отчетность по населению охватывает весь народ Казахстана. Ни одна государственная организация или программа не несет ответственности за реализацию первой части отчетности, потому, если мы хотим улучшить благосостояние народа Казахстана, то необходимо привлекать партнерские организации. Отчетность по населению возлагается на партнеров и заинтересованных сторон, работающих совместно (более подробную информацию см. в Руководстве по внедрению / инструкции: Отчетность по населению).

Второй вид отчетности, отчетность по эффективности деятельности, закрепляется за конкретным отделом или организацией. Речь идет о предоставляемых программах и услугах, а также о роли менеджеров и специалистов-практиков, в зону ответственности которых входит обеспечение правильной работы и результативности программ. Отчетность по результативности возлагается на исполнителей/провайдеров услуг и специальных уполномоченных лиц (более подробную информацию см. в Руководстве по внедрению / инструкции: Отчетность по результативности).

Эти два вида отчетности существенно отличаются. Существует недостаточное понимание связи между программами и населением. Взаимосвязь между отчетностями по эффективности деятельности (средства) и по населению (цели) является значимой и влияет на масштаб. К программам постоянно предъявляются требования о том, чтобы они демонстрировали свою целесообразность путем оценки воздействия на население. Таким образом, ключевым требованием является то, что программы должны быть эффективными для пользователей. Различие между отчетностями по населению и по эффективности деятельности показано на рисунке 1.

⁹ Джиллиан Пью: Отчетность, основанная на результатах: краткое изложение

Пример: Рост преступности

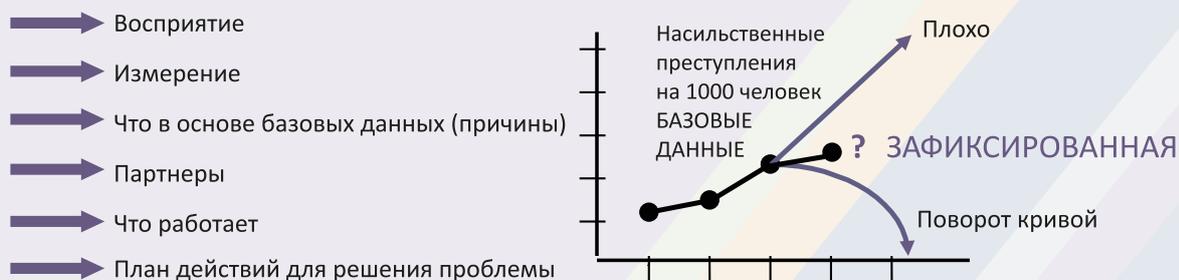


Рис. 2:
«Поворот кривой»

Центральное место в подходе отчётности по эффективности деятельности занимает процесс «поворот кривой» (см. рисунок 2). Рассматривается результат, который необходимо улучшить, а затем происходит анализ того, что вероятнее всего произойдет дальше, если ничего не изменится. Прогнозируемые данные тренда, указанные на графике, показывают базовый уровень, относительно которого измеряется последующее развитие. Иницилируя эффективные и своевременные меры для достижения лучших конечных результатов, можно ожидать, что положительный результат приведет к изменению траектории кривой от установленного базового уровня, то есть произойдет «поворот кривой». На рисунке 2 показан пример борьбы с ростом преступности. Рассмотрим восприятие обществом того факта, что в настоящее время преступность растет. Если эту проблему проработать, успешным результатом будет большее чувство защиты и безопасности для людей, проживающих в домах, для детей, идущих в школу, для жителей, прогуливающихся по окрестностям. Одним из индикаторов, позволяющим понять прогресс в достижении результата, является показатель «насильственные преступления на 1000 человек». С помощью этого измерения мы можем установить базовые показатели и наметить будущую тенденцию, в том числе сделать прогноз о том, что произойдет, если эта проблема не будет решена. Ключевой вопрос – что стоит за каждым набором базовых данных? Почему преступление растет в этом примере? Чем объясняется тенденция к росту насильственных преступлений и схожа ли эта ситуация с другими регионами или областями? Следующий шаг – определить заинтересованных сторон или партнеров (государственные, частные и неправительственные организации), которые должны сотрудничать для достижения лучших конечных результатов.

Принимая во внимание вышеизложенные данные и причины базовых данных, следующим этапом будет определение того, какие изменения помогут добиться намеченных лучших конечных результатов или что будет работать. Сюда можно отнести:

- Доказательства эффективных инициатив в других областях, в том числе примеры того «что будет работать» из научных исследований или лучших практик/опыта.
- «Беззатратные» или «малобюджетные» идеи, эффективность которых, возможно, и не доказана научными исследованиями, но которые имеют большой потенциал, исходя из опыта и знания сообщества.
- Инновационные подходы, которые могут стимулировать творческое мышление, даже если сама идея кажется необычной.
- Решения, основанные на довольно большой фиксированной денежной сумме, но, тем не менее, доступные, чтобы заплатить за них.



Рис 3:
Как мы можем улучшить
качество жизни людей?

Затем выполняется План действий для решения этой определенной проблемы. Предлагаются четыре критерия, которые можно использовать для проверки целесообразности компонентов плана действий:

- Специфичность: является ли предложенное действие достаточно конкретным, чтобы реализовать его?
- Рычаги управления: насколько большой вклад необходимо внести для улучшения результатов и «поворота кривой»?
- Ценности: является ли это предложенное действие справедливым и этичным?
- Достижение: осуществимо и доступно ли это действие?

SMART = Конкретные, измеримые, согласованные, реалистичные цели.

Для оценки реалистичности и выполнимости решения также можно использовать обычные SMART критерии. План действий может включать в себя «беззатратные» и «малобюджетные» идеи для достижения «быстрых побед», но он также может включать в себя значительные инвестиции со стороны организаций-партнеров, работающих совместно для достижения лучших результатов с соответствующим бюджетом для реализации соответствующих мер. Например, одной из причин роста преступности (что стоит за базовыми показателями) может быть увеличение количества «экономических преступлений», имеющих место вследствие низкого уровня занятости среди молодых людей – они не имеют дохода от работы, оказались в ловушке бедности и их перспективы на будущее ограничены. В связи с этим, для решения проблем с растущей преступностью можно привлекать такие органы как полицию, образовательные учреждения, а также опираться на опыт молодых людей, которым успешно удалось вырваться из бедности.

Часть 2: Индикаторы качества жизни

Принимая концепцию отчетности, основанную на результатах, можно расширить этот подход в более широкую *Модель качества жизни*, которую можно использовать при анализе различных уровней (страна, регион / область, акимат). Конечным результатом здесь является улучшение качества жизни людей (рисунок 3) в Казахстане (или в других странах-участницах Регионального хаба). Для этого требуется изменить способ предоставления государственных услуг, используемый в настоящее время, и перейти к отчетности, основанной на результатах, а также к более тесному межведомственному взаимодействию, при котором госбюджет расходуется довольно рационально. Для этого нам необходимо ответить на вопрос: как оказываемые государственные услуги влияют на качество жизни людей? (Более подробную информацию см. в Руководстве по внедрению / ин-

струкции: Предпосылки к разработке показателей качества жизни). Комиссия по аудиту Великобритании разработала целый ряд показателей, которые составляют полную картину социального, экономического и экологического благополучия в регионах (в данном случае местный орган власти в Великобритании)¹⁰.

Ключевой особенностью этих показателей является их легкодоступность - они снижают нагрузку по сбору данных на министерства, областные органы, акиматы и их партнеров. Существует достаточное количество доступных показателей для изучения ситуации в социальном, экономическом и экологическом сферах, и, в то же время, эти индикаторы являются достаточно конкретными и позволяют сосредоточить внимание на ключевых вопросах. Руководящий принцип здесь заключается во фразе «чем меньше, тем лучше» – чем меньше показателей, тем лучше, поскольку прошлый опыт показывает, что практикующие специалисты склонны повышать количество показателей. Конечная цель состоит в формировании сбалансированного набора показателей, которые отражают «качество жизни» как концепции (для более детальной информации см. Руководство по внедрению / инструкции: Список местных показателей качества жизни).

Показатели качества жизни позволяют провести анализ по определенным пунктам, выбранным в качестве единицы анализа. Так, например, в Казахстане можно было бы сравнить качество жизни граждан 16 регионов, а затем проанализировать почему один регион имеет лучшее / худшее качество жизни, чем другой, и, тем самым, мы узнаем о причинах разницы в качестве жизни. Такого рода количественная оценка позволит регионам пересмотреть, обосновать и установить региональные цели и приоритеты, проводить мониторинг изменений, оценивать и определять прогресс с течением времени («поворот кривой»). Кроме этого, создаются возможности для партнерской работы и совместных действий внутри и между государственными, частными организациями и третьим сектором (описанные выше в отчетности, основанной на результатах).

Показатели, используемые для измерения качества жизни в Великобритании, различаются по типу и структуре. Некоторые полагаются на целый ряд различных источников данных и методов сбора данных. Некоторые из них представляют собой точные количественные данные и являются относительно объективными, в то время как в другом случае исследователи полагаются на результаты интервью, в которых собирают мнения или отношение общественности к предоставлению услуг. Многие данные уже собраны различными государственными органами или учреждениями, но обобщались. Показатели качества жизни следует привести в соответствие с приоритетами страны (национальными), а прогресс по достижению намеченных целей должен быть результатом межведомственной работы.

¹⁰ Комиссия по аудиту Великобритании (2015). Местные индикаторы качества жизни: <http://www.audit-commission.gov.uk>



Рис. 4:
Показатели качества жизни
(на примере Великобритании)

В Великобритании концепция качества жизни включает в себя 45 индикаторов по следующим девяти основным показателям (рисунок 4):

В данной публикации приведены примеры по показателям трех основных категорий: здравоохранение, образование и жилье. Эти показатели, конечно же, специфичны для конкретной страны, и сейчас отражают уровень и качество государственных услуг в Великобритании.

Пример 1: Показатели области здравоохранения и социального благополучия

- Стандартизированный коэффициент смертности для: больных всеми видами раковых заболеваний, с заболеваниями системы кровообращения и с респираторными заболеваниями.
- Младенческая смертность.
- Ожидаемая продолжительность жизни при рождении (мужская и женская).
- Доля домохозяйств с одним или более лицами с длительными заболеваниями, ограничивающими их деятельность.
- Подростковая беременность на 1000 женщин в возрасте 15-17 лет.

Пример 2: Показатели в сфере образования и непрерывного обучения

- Процент пропущенных дней учениками по причине отсутствия в начальной и средней школах.
- Соотношение молодых людей (16-24 лет), обучающихся на дневной форме обучения и работающих.
- Доля трудоспособного населения с уровнем квалификации 2 и 4 по NVQ (Национальная классификация профессиональной квалификации).
- Доля 15-летних учащихся в школах, имеющих оценку A* – C или их эквивалент по пяти или более предметам в аттестате GCSE.

Пример 3: Показатели жилищного обеспечения

- Общее количество новых жилых домов.
- Процент доступного жилья от всех новых построенных жилых комплексов.
- Жилье без центрального отопления.
- Процент жителей, которые думают, что люди, ночующие на улицах или в других общественных местах, представляют собой большую или достаточно большую проблему в их районе.

- Процент жилых домов, непригодных для проживания.
- Соотношение цены дома к доходам.

Эти показатели – всего лишь небольшое число измеримых данных, предоставленных здесь для понимания концепции качества жизни, которая применяется в Великобритании в таких сферах как здравоохранение, образование и жилищное строительство (более подробно см. в Руководстве по внедрению инструкции: Анализ ситуации с использованием показателей качества жизни). Эти показатели даны здесь только в качестве примеров и, по возможности, следует ограничить их прямое копирование другими странами-участницами в Региональном хабе, так как страны могут находиться на абсолютно разных стадиях развития. Основная задача в том, чтобы принять концепцию отчетности, основанную на результатах, и разработать показатели качества жизни, которые подходят каждой стране-участнице Регионального хаба.

Часть 3: Внедрение отчетности, основанной на результатах, и качество жизни

Важной частью данного инновационного решения является его использование на практике. Каким образом можно реализовать концепцию отчетности, основанной на результатах, и показателей качества жизни в реальных условиях стран, являющихся странами-участницами Регионального хаба? Опираясь на пример Великобритании, важно определить правовую ответственность правительственной организации по контролю за качеством улучшения жизни. В данном случае местный орган (акимат), используя процесс «Общественного планирования», играет главную роль и несет юридическую ответственность (вместе с другими провайдерами государственных услуг) за разработку плана на основе показателей качества жизни.

Другими словами, географически единицей сравнения является местный орган (акимат), который должен работать вместе с другими провайдерами государственных услуг или заинтересованными органами для улучшения качества жизни своих граждан. Они должны работать вместе, чтобы оказывать положительное воздействие на качество жизни с использованием вышеизложенных показателей, проверять свои приоритеты и отслеживать прогресс. Эта работа должна включать коллективное использование ресурсов, а не поиск новых финансовых средств для решения проблем, которые отрицательно влияют на качество жизни граждан.

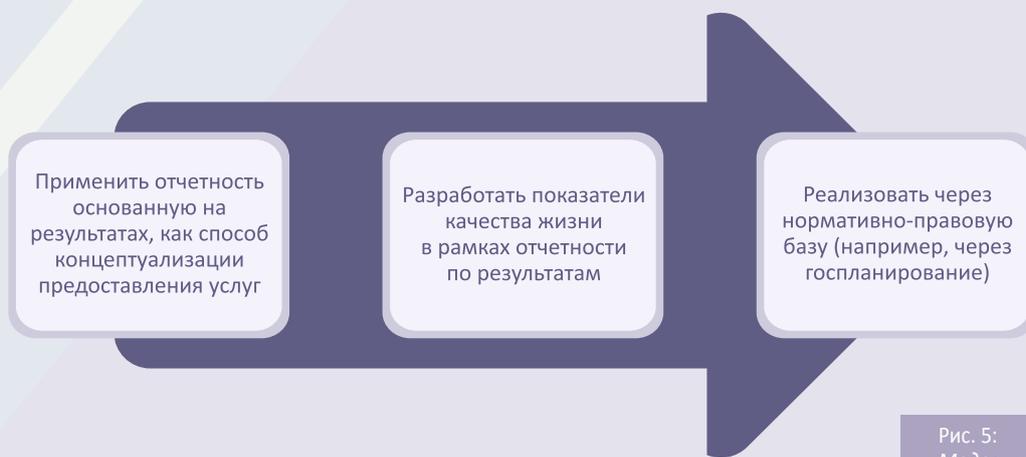


Рис. 5:
 Модель качества жизни в оказании государственных услуг

Внедрение этого подхода дает множество преимуществ. Создается открытая и прозрачная система управления и появляется возможность проведения сравнительного анализа по соответствующим единицам (регион, акимат и т.д.). Показатели, используемые для *модели качества жизни*, могут меняться с течением времени, что позволяет государственным учреждениям сосредоточиться на том, что важно для их граждан – если определенные показатели не влияют положительно на качество жизни, должны ли мы предоставлять эти госуслуги? Более того, этот подход способствует межведомственному сотрудничеству, которое чрезвычайно трудно достичь иным образом. При этом, организации государственного сектора продолжают работать изолированно, в пределах своей функциональной компетенции, не принимая участия в «согласованном» госуправлении. На рисунке 5 ниже мы кратко подытожим наше инновационное решение.

Внедрение в странах-участницах Регионального хаба

Что должно быть сделано для того, чтобы концепции отчетности, основанной на результатах, и качества жизни применялись в странах-участницах Регионального хаба? Необходимо рассмотреть несколько вопросов:

- I. Каждая страна должна разработать свои собственные измеримые параметры, представляющие собой «качество жизни» в их конкретной ситуации. Хотя, скорее всего, будут применяться общие принципы – качество жизни в большинстве случаев зависит от образования, здравоохранения и жилищно-коммунальных услуг – очевидно, что базовый уровень и ожидания прогресса будут отличаться, поэтому и возникает необходимость в разработке собственных показателей.
- II. Важно, чтобы данные, составляющие качество жизни, были точными, достоверными и надежными, поскольку только в этом случае работа будет эффективной. Нет никакого смысла использовать неточные данные только для того, чтобы определенные регионы или акиматы выглядели лучше на фоне других.
- III. Следует признать, что внешние факторы, которые находятся вне контроля провайдеров государственных услуг, могут повлиять на качество жизни людей. На момент написания этого проекта, например, северная часть Англии пострадала от серьезных наводнений в результате шторма, при этом большому количеству людей пришлось покинуть свои дома. Эту ситуацию невозможно было предугадать, и все же, она существенно повлияла на качество жизни людей в пострадавших районах.

- IV. Ключевым моментом здесь является выбор подходящей единицы сравнения или географического района, который будет использован для разработки этого подхода. Например, существуют различия по регионам Казахстана, на западе и юге страны сельские районы отстают с точки зрения развития и качества жизни от других регионов. Возникает вопрос - насколько географический регион является подходящей единицей сравнения или следует проводить анализ города и сельского района отдельно?
- V. Важнейшее значение для всего этого процесса играет готовность госорганов к межведомственной работе. Там, где этой работы нет, переход к модели отчетности, основанной на результатах, и показателям качества жизни будет проблематичным. Для реализации всех этих инициатив необходима политическая воля.
- VI. Наконец, для успеха этой модели решающее значение будет иметь отношение служащих, работающих в организациях государственного сектора. У госслужащих местных исполнительных органов есть все возможности как для полной реализации этих идей, так и для адаптации данного подхода в своих собственных интересах. Некоторые должностные лица не готовы показывать негативные данные по своим регионам / акиматам и поэтому они попытаются дискредитировать эту модель. Другие увидят в этом подходе способ повышения своих карьерных амбиций и, в то же время, внесут свой вклад в улучшение качества жизни пользователей государственных услуг.

Анализ трех кейсов с использованием Модели качества жизни

Вводная информация

Для демонстрации использования концептуального подхода *модель качества жизни* на практике, были выбраны три страны, являющиеся активными участниками Регионального хаба – Азербайджан, Грузия и Казахстан. Выбор этих стран сделан с учетом рекомендаций специалистов Регионального хаба, а также на основе определенных сходств в стадиях развития каждой страны (см. таблицу 2). В частности, Азербайджан, Грузия и Казахстан приняли участие в работе платформы Регионального хаба по обучению на основе принципа «равный с равным», где госслужащие стран-участниц обмениваются знаниями, практическим опытом и извлекают полезные уроки на основе проведенных реформ. По информации Регионального хаба «такой подход позволяет избежать копирования передового опыта стран с развитой экономикой и определяет наиболее подходящие и эффективные реформы, которые являются целесообразными для ситуации конкретной страны путем вовлечения коллег-специалистов в обсуждение, чтобы они использовали опыт, полученный в домашних условиях и применяли то, что лучше всего работает для них»¹¹. Госслужащие и эксперты Азербайджана, Грузии и Казахстана в настоящее время участвуют в обмене опытом в сфере оказания госуслуг по принципу «одного окна». В этой связи, использование этих трех стран для изучения концепции качества жизни видится вполне разумным.

Для каждой из стран были разработаны ряд сопоставимых показателей, которые определяют «качество жизни» в развивающихся странах (Комитет содействия развитию ОЭСР определяет Азербайджан и Казахстан как «страны с уровнем доходов выше среднего», а Грузию как «страну с уровнем дохода ниже среднего»). Другими словами, были использованы имеющиеся результаты в качестве отправной точки для этого анализа и адаптировали их для наших целей. Конечно, показатели, которые мы выбрали, носят несколько субъективный характер с точки зрения показателей, составляющих качество жизни людей в трех странах. Другие исследователи могут выбрать иные индикаторы для оценки качества жизни. Тем не менее, есть три аспекта, которые очевидны из исследования.

¹¹ Концепция Платформы эффективных институтов: Альянс практиков по взаимодействию на основе принципа «равный с равным» (май 2016 года)

Во-первых, использование *модели качества жизни* на практике приведет к дискуссиям относительно перехода к отчетности, основанной на результатах, вместо акцентирования внимания на входных и выходных данных – процесс, который традиционно доминировал при оказании государственных услуг и проведении реформ. Во-вторых, концепция «качества жизни» приводит к дальнейшему обсуждению эффективности правительств в плане использования подходов «снизу вверх» и улучшения качества жизни граждан. В-третьих, сравнительный анализ позволит сопоставить качество жизни населения в этих странах, что, в конце концов, повысит результативность правительств и приведет к использованию лучших практик с учетом специфических условий страны.

Европейский союз также регулярно публикует данные по качеству жизни через Евростат. В публикации дается подробный анализ 8 + 1 параметров/сфер, которые можно измерить статистически, чтобы показать дополнительные аспекты качества жизни помимо индикатора, традиционно используемого в качестве показателя экономического и социального развития – валового внутреннего продукта (ВВП). Восемь из этих сфер затрагивают функциональные возможности граждан, которыми они должны обладать для того, чтобы эффективно определять свое собственное благосостояние в соответствии со своими ценностями и приоритетами. Последний аспект относится к личному достижению в плане удовлетворенности жизнью и благополучием. Для каждого показателя качества жизни представлен и проанализирован набор соответствующих статистических данных. Обсуждаются динамика и тенденции, а также различия между странами или демографическими группами. Параметры 8+1 включают в себя: материальные условия жизни (доходы, потребление и материальные условия); продуктивный или основной вид деятельности; здоровье; образование; досуг и социальные взаимодействия; экономическая и физическая безопасность; госуправление и основные права; природная среда обитания и общий опыт жизни¹².

ОЭСР разработала аналогичную структуру для измерения результатов благосостояния в странах ОЭСР. Они также адаптировали этот инструмент для измерения результатов благосостояния в странах, не входящих в ОЭСР, в соответствии с двумя основополагающими элементами. Первый элемент – материальные условия, включающие возможности потребления, трудоустройство, жилищные условия и инфраструктуру.

¹² http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Quality_of_life_indicators_-_measuring_quality_of_life

Данная структура определяет благосостояние как «охват различных аспектов жизни, которые имеют большое значение для удовлетворения потребностей, достижения целей и чувства удовлетворенности жизнью»¹³.

Второй элемент – качество жизни, которое включает в себя состояние здоровья, образование и навыки, социальные связи, расширение возможностей и участия, уязвимость и субъективное благополучие. Эти десять показателей используются для измерения благосостояния. В дополнение, используется еще один набор показателей для оценки устойчивости благосостояния в будущем¹⁴. Несмотря на то, что *модели качества жизни* ЕС и ОЭСР предлагают для Казахстана своеобразную «дорожную карту» к отчетности, основанной на результатах, существуют и определенные ограничения. Исследование подтверждает, что учет страновых особенностей является залогом успешной реализации реформ государственной службы. Принимая общую модель, адаптированную ОЭСР для развивающихся стран, мы не учитываем важность местных условий, и эта упущение часто отражено в научной литературе.

Таблица 2: Обзор стран, используемых в качестве кейсов

	Азербайджан	Грузия	Казахстан
Основные факты	<p>Население: 9,780,780</p> <p>Этнический состав: азербайджанцы 91.6%, лезгинцы 2%, русские 1.3%, армяне 1.3%, талыши 1.3%..</p> <p>Религия: мусульмане 96.9% (в-основном, шииты), христиане 3%</p> <p>Форма государства: президентская республика:</p> <p>Получение независимости: 30 августа 1991 года (от Советского союза)</p>	<p>Население: 4,931,226</p> <p>Этнический состав: грузины 83.8%, азербайджанцы 6.5%, армяне 5.7%, русские 1.5%, другие 2.5%</p> <p>Религия: православные христиане (офиц.) 83.9%, мусульмане 9.9%, армяно-григорианская 3.9%</p> <p>Форма государства: президентско-парламентская республика</p> <p>Получение независимости: 9 апреля 1991 года (от Советского союза)</p>	<p>Население: 18,157,122</p> <p>Этнический состав: казахи 63.1%, русские 23.7%, узбеки 2.9%, украинцы 2.1%.</p> <p>Религия: мусульмане 70.2%, христиане 26.2% (в основном, православные).</p> <p>Форма государства: президентская республика</p> <p>Получение независимости: 16 декабря 1991 года (от Советского союза)</p>

¹³ Организация экономического сотрудничества и развития [ОЭСР] (2015) Многоаспектный обзор Казахстана: Том 1 – Первоначальное оценивание (стр. 45). Издательство ОЭСР, Париж

¹⁴ Боарини Р., Колев А. и МакГрегор А., (2014) Измерение благосостояния и прогресса в странах на разных этапах развития: к более универсальной концептуальной модели. Рабочий документ 325 Центра разработки ОЭСР, Париж.

Экономика

Высокий экономический рост в Азербайджане связан с растущим экспортом нефти и газа, но некоторые отрасли, в том числе строительство, банковское дело и рынок недвижимости, также показывают значительный рост.

В экономике Грузии наблюдался устойчивый рост ВВП более чем на 10% в 2006-07 годах благодаря сильному притоку иностранных инвестиций и рациональному расходованию государственных средств. Тем не менее, рост ВВП замедлился после конфликта с Россией в августе 2008 года, и составил 4% в 2009 году, так как прямые иностранные инвестиции и денежные переводы работников за пределами страны сократились в результате глобального финансового кризиса. Экономика восстановилась в 2010-13 гг, но приток ПИИ, являющийся основой грузинского экономического роста, не восстановился полностью до уровня, предшествовавшего конфликту 2008 года. Безработица также остается высокой.

Огромные углеводородные и минеральные резервы Казахстана составляют основу ее экономики. Экономический спад в России, партнера по Евразийскому экономическому союзу (ЕврАзЭС), а также снижение мировых цен на энергоресурсы способствовали замедлению экономического роста в Казахстане, где наблюдается замедление экономического роста с начала финансового кризиса 2008-09 гг. Казахстан приступил к осуществлению широкомасштабной программы реформ, модернизации экономики и повышению ее институтов, в том числе ввел плавающий валютный курс, который вызвал дальнейшую девальвацию тенге.

<p>Общие реформы</p>	<p>Коррупция является проблемой в стране. Внесение конституционных изменений по увеличению срока президентства в стране на референдуме в 2009 году было подвергнуто критике. Несмотря на сокращение уровня бедности, а также рост инвестиций в инфраструктуру вследствие доходов от экспорта нефти и газа, реформы правительства не решили проблем в большинстве отраслях, особенно в таких сферах как образование, здравоохранение, судебная система.</p>	<p>Был достигнут прогресс в области рыночных реформ и демократизации с момента получения независимости, но этот прогресс был осложнен содействием России сепаратистским регионам Абхазии и Южной Осетии. В Грузии поддерживают интеграцию с Западом. Вступление в ЕС и НАТО является приоритетом внешней политики страны.</p>	<p>Актуальные вопросы: создание единой национальной идентичности; управление исламским возрождением; развитие обширных энергетических ресурсов страны и их экспорт на мировые рынки; диверсификация экономики; повышение экономической конкурентоспособности; формирование многопартийного парламента и продвижение политических и социальных реформ; укрепление отношений с соседними и другими иностранными государствами.</p>
<p>Реформы в сфере государственной службы¹⁵</p>	<p>Были реализованы значительные инициативы в области электронного правительства и оказания услуг по принципу «одного окна». Принимаются новые меры для усиления борьбы с коррупцией, предоставления гражданам более широкого доступа к информации. Партнерство с частным сектором в предоставлении госуслуг также является ключевым элементом текущих и будущих реформ в этой области.</p>	<p>Успешная антикоррупционная инициатива, реализованная в системе полиции Министерства внутренних дел, была применена и в других секторах госслужбы. Разработана концепция реформы государственной службы, обеспечивающей независимость госслужбы от политического влияния и справедливую систему продвижения по службе.</p>	<p>Радикальное сокращение числа политических назначенцев и больший профессионализм высшего корпуса государственной службы путем введения госслужащих Корпуса «А». Текущие предложения в рамках «100 конкретных шагов» по формированию профессиональной государственной службы, включающей в себя компетентный и конкурентный подходы.</p>

¹⁵ В Региональном хабе разработали страновые профили по реформам в сфере государственной службы в странах-участницах. В этом разделе используется их информация. Более подробно см.: <http://www.regionalhub.org/category/library/country-profiles>

Показатели

Показатели, отобранные для демонстрации модели качества жизни, указаны ниже в таблице 3. Данные были собраны из различных вторичных источников, упоминаемых в приложении 1 к настоящему документу, и были обновлены на момент подготовки документа. Показатели перечислены в произвольном порядке, вне зависимости от их значимости.

Таблица 3: Показатели качества жизни: анализ трех стран

Показатели качества жизни	Азербайджан	Грузия	Казахстан
Рейтинг счастья (чем выше, тем лучше)	5.29	4.25	5.92
ВВП на душу населения (в долл. США)	3,702	3,791	6,472
Количество случаев насильственной смерти на 100 000 чел.	2.5	2.7	7.4
Количество незаконных проникновений с целью кражи на 100 000 чел.	11.3	39.8	351.4
Количество разбойных нападений на 100 000 чел.	1.7	5.7	7.9
Количество ограблений на 100 000 чел.	2.5	11.7	110.1
Количество угонов автомобилей на 100 000 чел.	0.6	2.8	5.1
Расходы на здравоохранение (в % от ВВП)	6.0	7.4	4.4
Расходы государства на здравоохранение на душу населения (в долл. США)	91	75	308
Ожидаемая продолжительность здоровой жизни (лет)	63	65	60
Ожидаемая продолжительность жизни (лет)	70.8	74.7	71.6
Количество больничных коек на 1,000 чел.	4.6	2.9	7.6
Коэффициент бедности по национальной шкале бедности (в % от общего населения)	7.6	17.7	5.5
Уровень безработицы (% от трудоспособного населения)	6.0	12.4	5.0
Коэффициент Джини (0 = полное равенство)	16.64	41.58	27.42
Доля бедного населения (имеющих доход в \$5 в день)	40.35	80.55	34.72
Коэффициент грамотности среди взрослого населения (в % от общего населения)	99.8	99.7	99.7
Расходы государства на образование (в % от ВВП)	2.1	2.0	3.1
Число граждан имеющих образование (среднее и высшее образование)	15.4	24.9	61.4
Процент граждан, не посещающих школу (в %, общеобразовательные школы)	12.8	6.8	0.1

Выбросы CO ₂ на душу населения (метрические тонны углерода)	0.99	0.49	4.43
Улучшенные санитарные условия (в %)	89	86	98
Водоснабжение (в %)	87	100	93
Индекс человеческого развития (1= самый развитый)	0.75	0.75	0.79
Рейтинг восприятия коррупции (низший = самый лучший)	126	50	126
Гражданские свободы (1 = самый высокий)	6	3	5

Анализ

Даже беглый анализ этих данных позволяет сделать интересные выводы. Например, при сравнении показателей в трех странах мы видим большую разницу в уровнях преступности, и Казахстан имеет наихудший показатель. С другой стороны, следует обратить внимание на значительные расходы на душу населения в области здравоохранения в Казахстане по сравнению с Азербайджаном и Грузией, или на данные по Грузии в сфере противодействия коррупции и обеспечению гражданских свобод по сравнению с Азербайджаном и Казахстаном, и, наконец, на коэффициент Джини у Азербайджана, который показывает большее равенство в доходах или расходах на потребление по сравнению с Грузией или Казахстаном. Такого рода сравнительный анализ позволяет понять, какими практиками страны могут обмениваться между собой и как они будут взаимодействовать для повышения качества жизни своих граждан в целом.

Используя эти данные, можно провести глубокий анализ: общий сравнительный анализ качества жизни во всех трех странах, используя статистический метод одностороннего межгруппового дисперсионного анализа, либо интегрированную оценку качества жизни, используя группу индикаторов, каждый из которых включает в себя разные основы измерения.

Анализ такого уровня позволяет нам ответить на следующий вопрос исследования:

Есть ли разница в качестве жизни граждан, проживающих в Азербайджане, Грузии и Казахстане (на основе выбранных выше показателей)?



Рис. 6: График среднего значения

Сам анализ включает в себя:

- Одну категориальную переменную с тремя отдельными группами – категориальной переменной является «страна», и три группы – это Азербайджан, Грузия и Казахстан.
- Одна непрерывная переменная – баллы за качество жизни из приведенной выше таблицы, стандартизированные для обеспечения прямого сравнения по неравному ряду измерений.

Ниже приведены результаты анализа данных:

Таблица 4: Описательные данные

	N	Среднее значение	Допустимое отклонение	Стандартная ошибка
Азербайджан	24	-2.108268	.58025355	.11844376
Грузия	24	-.1344095	.57195854	.11675055
Казахстан	24	.2913162	1.51952016	.31017075
Всего	72	-.0179734	1.00623128	.11858549

В таблице 4 приведены данные по каждой из трех стран: количество измерений качества жизни, среднее значение и допустимое отклонение, стандартная ошибка для того, чтобы отразить различные типы измерений.

Таблица 5: Дисперсионный анализ (ANOVA)

	Сумма квадратов	Степени свободы	Среднее квадратичное	F	Уровень значимости
Между группами	3.514	2	1.757	1.773	.177
В группах	68.374	69	.991		
Всего	71.888	71			

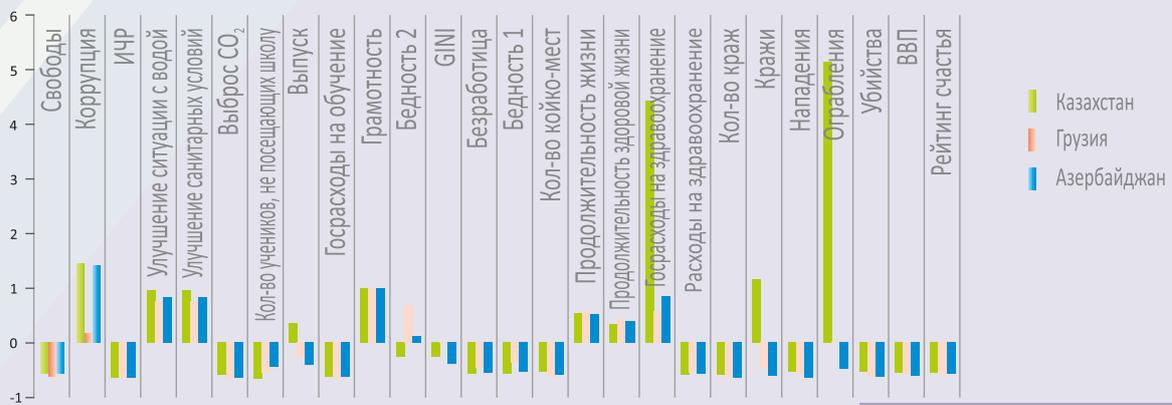


Рис. 7:
Качество жизни по 3 странам

В таблице 5 приведены как межстрановые, так и внутристрановые суммы квадратов, степени свободы и т.д. Ключевой цифрой статистики здесь является столбец «Уровень значимости». Если уровень значимости меньше или равен .05, существует значительная разница в средних баллах качества жизни трех стран. Данные не говорят нам, какая страна отличается от какой другой страны. В нашем анализе уровень значимости 0,139 (что больше, чем .05), указывающий, что нет статистически значимых различий в качестве жизни в Азербайджане, Грузии и Казахстане.

На рисунке 6 показан график среднего значения стандартизированных показателей – простой способ сравнения качества жизни трех стран. Очевидно, что Азербайджан и Грузия довольно схожи с точки зрения качества жизни граждан, у Казахстана показатели немного лучше, но, согласно вышеизложенному выводу, различия по всем трем странам не являются статистически значимыми. Области для обмена передовым опытом, где одна страна может перенять лучшую практику от другой, хорошо прослеживаются из таблицы 2 выше и на рисунке 7 ниже.

Заключение

Анализ вышеизложенных страновых кейсов дает основу для понимания того, как концептуальный подход – *модель качества жизни* – может быть использован в трех развивающихся странах, являющихся странами-участницами Регионального хаба в сфере государственной службы в Астане. Главным преимуществом этого подхода является возможность обмениваться опытом и определить лучшие стратегии и практики для улучшения качества жизни граждан стран-участниц Хаба. Данный подход также содействует переходу правительств к отчетности, основанной на результатах, а не на входных данных и процессах подходом, практикуемым среди многих правительств в настоящее время (в развитых и развивающихся странах). Анализ трех кейсов показывает, что нет статистически значимой разницы между тремя изучаемыми странами, но есть уроки, которые можно извлечь. Чему, к примеру, может научиться Казахстан у Грузии и Азербайджана с точки зрения предупреждения преступности? Следует ли Грузии инвестировать больше государственных средств в здравоохранение? Является ли посещаемость средней школы в Азербайджане проблемой, которая приводит к более низкому коэффициенту граждан, получивших высшее образование, и чему эта страна может научиться у Грузии и Казахстана в связи с этой проблемой? Модель качества жизни позволяет изучить ситуации в других странах и в конечном итоге, улучшить подходы правительств к предоставлению государственных услуг.



Рис. 8:
Цикл управления политикой
Букерта и Ван Доорена (2016)

Руководство по внедрению: инструкции¹⁶

Понимание конечных результатов стратегий

Для понимания отчетности на основе результатов необходимо рассмотреть саму концепцию в рамках «цикла управления политикой» (policy management cycle) в государственном секторе¹⁷. Модель входных – выходных данных дает системный обзор целей организации (или направления деятельности) – см. рисунок 8 (элемент 1). Это общие «конечные цели», которые обычно исходят из формулировки задач организации или документов по общему направлению деятельности. Следующим шагом указанного цикла является постановка более операционных задач на основе общих стратегических ориентиров (элемент 2). Затем мы входим в управленческий цикл, т.е. в повседневную деятельность организации.

Управленческий цикл состоит из входных данных, которые используются в деятельности организации, определенных мероприятий и конечных результатов, которые являются продуктом этой деятельности (элементы 3, 4 и 5). Персонал, инфраструктура, финансы и техника являются примерами типичных входных данных. С их помощью проводятся определенные мероприятия/действия. Например, школа организует уроки, а библиотека формирует список книг для дальнейшего их использования. Мероприятия/действия приводят к выходным данным (например, количество студентов, сдающих экзамены или количество книг на руках у читателей). Руководящий состав и менеджмент должны следить за тем, чтобы входные данные давали необходимое количество и качество конечных результатов. Таким образом, менеджер сосредоточен главным образом на входных и выходных данных.

После выходных данных, т.е. предоставления продуктов и услуг, сами эти услуги должны оказывать влияние на общество. Решающим является вопрос, каковы результаты выходных данных. Понятия «выходные данные» (outputs) и «конечные результаты» (outcomes) должны быть четко разграничены. Конечные результаты (outcomes) – это события, явления или изменения в состоянии, поведении или отношениях. Конечные результаты – это не то, что программа или сама организация предприняла, а последствия проделанной программой или организацией работы.

¹⁶ Руководство опирается на следующие работы: М. Фридман (2005) Усердно стараться – не всегда достаточно: как прийти к измеримым улучшениям для клиентов и общества, ФПСИ Паблишинг; Г. Букерт и В. Ван Доорен (2016) Измерение результативности и управление в государственных организациях в Т. Бовэйрд и Э. Леффлер Государственное управление и организация (3-е издание). Рутледж; К. Нокс и П. Кармайкл (2015). Реформы местного управления: планирование общества и качества жизни в Северной Ирландии, Administration, Том 63 (2), 2015

¹⁷ Г. Букерт и В. Ван Доорен (2016) Измерение результативности и управление в государственных организациях в Т. Бовэйрд и Э. Леффлер Государственное управление и организация (3-е издание). Лондон: Рутледж.

Число пациентов, излечившихся и выписанных из психиатрической больницы, (выходной индикатор) не то же самое, что процент выписанных пациентов, которые способны жить самостоятельно (индикатор результата).

Также можно выделить промежуточный результат и конечный результат (элементы 6 и 7). Это важное разделение между желаемыми результатами и промежуточными достижениями, которые, как ожидается, приведут к тем конечным результатам (хотя, конечно, могут и не привести). Причинно-следственную связь между выходными данными и конечными результатами иногда довольно трудно установить, так как между ними может иметь место длительный период времени. Воздействие окружающей среды или обстановки (элемент 8) также должно учитываться. Специалисты должны быть заинтересованы в том, чтобы желаемые результаты были достигнуты. При возникновении противоречия между результатами и задачами (элементы 1 и 2) образуется замкнутый круг. Следует отметить, что такое четкое различие между политическим и управленческим циклом является ценным и используется в целях анализа, но в реальности его не существует. При принятии решений менеджерам нужны руководящие принципы политики и политические решения о распределении ресурсов, в то время как лица, принимающие политические решения, в свою очередь, нуждаются в информации о выполнимости целей и ожидаемых результатов, а также, возможно, об уровне доверия, который создается.

Типология индикаторов

- *Входные индикаторы (input indicators):* например, количество сотрудников, потраченных денег, количество больничных коек, количество общественных автобусов.
- *Выходные индикаторы (output indicators):* например, количество обученных учеников, число выписанных пациентов и километраж, пройденный транспортными средствами.
- *Промежуточные показатели результата (intermediate outcome indicators):* например, новые знания, улучшенные навыки, число вылечившихся пациентов, степень удовлетворенности пользователей услугами.
- *Показатели конечных результатов (end outcome indicators):* улучшение получаемых оценок в школах, снижение уровня безработицы, повышение уровня здоровья и благополучия.
- *Показатели общественной среды (societal environment indicators):* например, возрастная структура, экономические показатели, такие как рост ВВП.

Outcomes Based Accountability: Step-by-Step

STEP 1: What are the quality of life conditions (results) we want for our community and the children and families who live there?

STEP 2: What would these conditions look like if we could see, feel and experience them.

STEP 3: How can we measure if these conditions exist or not (indicators)? Are the measures getting better or worse? Where are we headed if we just keep doing what we're doing now?

STEP 4: How are we doing on the most important of these measures? Why are these conditions getting better or worse?

STEP 5: Who are the partners that have a role to play in doing better?

STEP 6: What works to do better? What can we do that is no-cost or low-cost in addition to things that cost money

STEP 7: What do we propose to do?

Рис. 9:
Отчетность, основанная
на результатах: пошаговый план

Отчетность по населению

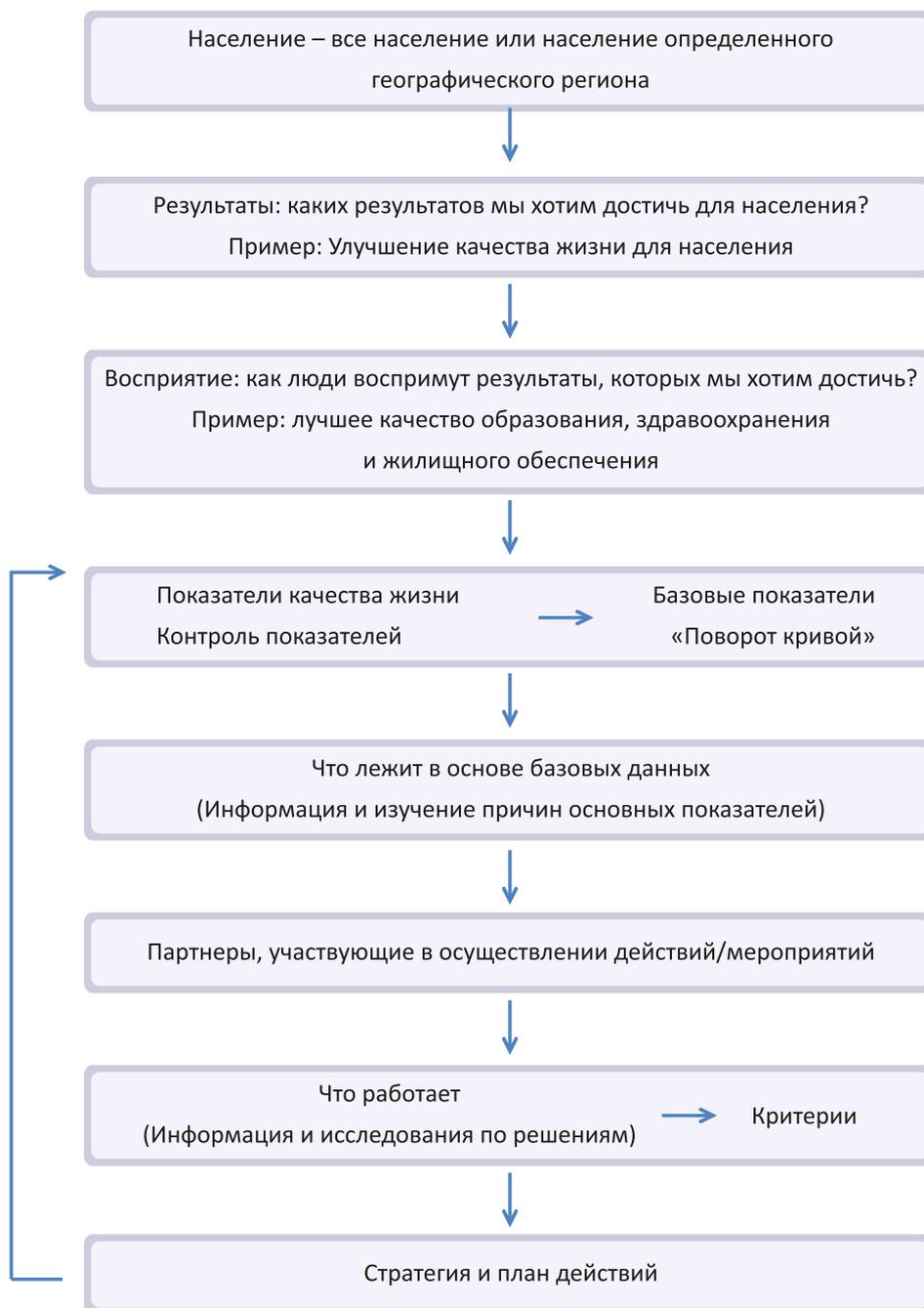


Рис. 10:
Отчетность по населению

Отчетность по результативности

Отчетность по результативности госуслуг достигается аналогичным способом, описанным для отчетности по населению, но начинается с идентификации пользователей услуг (см. рисунок 10 выше). Определены семь вопросов, которые организации обычно задают себе и которые могут быть полезными для контроля и мониторинга работы персонала:

1. Кто наши пользователи?
2. Как мы можем измерить улучшилась ли ситуация у пользователей?
3. Как мы можем определить насколько хорошо ли мы предоставляем услуги?
4. Какова ситуация с наиболее важными из этих измерений??
5. Кто наши партнеры, которые помогут улучшить ситуацию?
6. Что работает на усовершенствование, включая беззатратные и малобюджетные идеи?
7. Что мы предлагаем предпринять?

Категории управления результативностью

	Количество	Качество
Усилия	Сколько мы сделали?	Насколько хорошо мы это сделали?
Эффект	Улучшилось ли что-то? (Число)	Улучшилось ли что-то? (%)

Цель – понять отличие между количеством и качеством, а также между входными, выходными данными и конечными результатами. В нижнем правом углу таблицы указан процент пользователей услуг, которые ощутили улучшение ситуации (качество эффекта) – это самый главный момент, но им чаще всего пренебрегают.

Отчетность, основанная на результатах: пошаговый план

ШАГ 1: Какого уровня жизни (условия и результаты) мы хотим достичь для нашего общества?

ШАГ 2: Как бы эти условия выглядели, если бы мы могли видеть, чувствовать и переживать их?

ШАГ 3: Как мы можем определить, существуют ли эти условия или нет (показатели)? Улучшаются или ухудшаются эти показатели? Куда мы придем, если мы просто будем продолжать то, что мы делаем сейчас?

ШАГ 4: Как мы работаем с наиболее важными из этих измерений? Почему эти условия становятся лучше или хуже?

ШАГ 5: Кто входит в число партнеров, которые должны помочь нам улучшить ситуацию?

ШАГ 6: Что работает и эффективно улучшает ситуацию? Что мы можем дополнительно предпринять с наименьшими затратами, помимо того, что требует вложений ресурсов?

ШАГ 7: Что мы предлагаем предпринять?

Рис. 9:
Отчетность, основанная на результатах: пошаговый план



Рис. 10:
Отчетность по результативности

Что представляют собой показатели качества жизни?

Представленный здесь список показателей качества жизни включает в себя 45 ключевых измерений/индикаторов, которые дают целостную картину качества жизни в регионе. Список показателей охватывает целый ряд важных вопросов устойчивого развития, которые влияют на наше долгосрочное благополучие. Показатели помогают измерить ситуацию в ключевых областях, имеющих важное значение и отраженных в стратегических приоритетах национальной политики Казахстана, а также исследованиях и опросах общественного мнения. Все показатели из этого списка были взяты из национальных источников данных Великобритании. Это позволяет свести воедино надежные и точные данные для каждой области и далее проанализировать их.

Каким образом можно использовать местные показатели качества жизни?

Местные государственные учреждения уже используют целый ряд показателей. Местные показатели качества жизни были разработаны для предоставления «целостной картины» по ключевым вопросам. Показатели можно использовать для того, чтобы:

- создать целостную картину по вопросам, связанным с качеством жизни на местном уровне;
- облегчить сравнение результативности между различными сферами;
- стимулировать обсуждение и повышать осведомленность общественности;
- провести обзор, обосновать и установить локальные задачи и приоритеты;
- провести мониторинг изменений и оценить прогресс с течением времени;
- расширить партнерскую работу и совместные действия.

Местные показатели качества жизни не фокусируются на какой-либо одной местной организации, они ориентированы на всех местных партнеров, работающих вместе, чтобы решать вопросы, связанные с улучшением качества жизни и предоставлением госуслуг на местном уровне.

Предпосылки к разработке показателей качества жизни

Формирование местного набора показателей качества жизни происходит на базе уже имеющихся показателей в этом регионе. Цель состоит в том, чтобы извлечь из этой предыдущей работы весь необходимый опыт и создать один согласованный на национальном уровне набор надежных показателей (в Великобритании), который связывает ключевые направления развития и помогает местному обществу стать более устойчивым. Очевидно, что местному набору показателей качества жизни, в целом, потребуется регулярный контроль, так как с течением времени меняются политические направления, а также происходит усовершенствование методов сбора данных и механизмов отчетности. Показатели, безусловно, необходимо адаптировать, если их применять к такой развивающейся стране как Казахстан.

В качестве примера ниже представлен набор из 45 местных показателей качества жизни для использования по областям/акиматам или муниципалитетам. Показатели отражают ключевые вопросы, которые должны находиться в центре внимания местного сообщества.

Местные показатели качества жизни:

- включают в себя важные новые показатели, касающиеся неравенства в вопросах здравоохранения и устойчивых сообществ;
- имеются в достаточном количестве для обеспечения сбалансированного обзора вопросов, но достаточно четкие, что позволяет сосредоточить внимание на ключевых вопросах;
- образуют комплексный список, охватывающий почти все ключевые вопросы качества жизни и устойчивого развития; а также
- дают полную картину всего региона.

Показатели сильно различаются по типу и дизайну, а также опираются на целый ряд различных источников и методов сбора данных. Некоторые из них основаны на количественных данных и являются относительно объективными, в то время как другие полагаются на опросы и субъективные мнения.

Некоторые из показателей приведены в соответствие с национальными показателями результативности и процессами сбора данных, но другие из них в настоящее время не являются составной частью национальных индикаторов (в Великобритании). Именно такое сочетание типов показателей с широким охватом сфер делает показатели качества жизни настолько уникальными.

Эти показатели были разработаны для добровольного использования. Изменения и прогресс в показателях конечных результатов, как правило, зависит от многих внешних факторов; они часто являются долгосрочными и их сложнее определить. Нет также достаточной информации о тенденциях и возможном влиянии действий, чтобы быть уверенным в том, что результаты не являются произвольными. Акиматы и муниципалитеты, возможно, захотят разработать специальные показатели и цели для тех отраслей, где имеется низкая результативность.

Показатели предоставляют ключевые характеристики для формирования «общей картины» качества жизни в регионе, охватывающей целый ряд важных экологических, социальных и экономических проблем.

Показатели можно использовать для создания профилей районов в областях. Они объединяют все данные, информацию и оценки о местном качестве жизни и государственных услугах. Этот подход по созданию профилей районов имеет преимущество в том, что он выходит за рамки использования отдельных показателей и сосредотачивается не только на одном конкретном учреждении, а рассматривает все услуги и вопросы качества жизни в районе.

В профиле уделяется большое внимание людям, месту и вопросам, которые выходят за пределы узких сфер в оказании госуслуг – например, дают полную картину потребностей конкретных групп общества – детей или пожилых людей.

Профили создаются с использованием различных инструментов. Каждый инструмент помогает пользователю изучить и понять уровень качества жизни и местных услуг в связи с одним из аспектов местного сообщества. Хороший профиль района включает в себя анализ следующих аспектов:

- показатели качества местной жизни и статистические данные;
- данные по государственному финансированию и расходам в пределах региона;
- мнения о качестве жизни как местных жителей, так и потребителей услуг;
- независимые суждения контролирующих органов о качестве местных госуслуг;
- вклад сообщества и НПО в улучшение качества жизни и услуг на местном уровне;
- потенциал местного бизнеса/частного сектора и их вклад в качество местной жизни и услуг.



Рис. 12:
Структура и основы качества жизни

Профили, полученные с использованием каждого из этих шести аспектов, затем используются в конечном процессе – обобщении результатов.

Результатом этого синтеза является профиль региона (областной уровень), который можно использовать:

- i. Чтобы предоставить краткое резюме всех данных и оценок данной местности для общественности. Например, основные выводы могут быть опубликованы в Интернете, в брошюрах или в местной газете. Это поможет местным жителям проводить контроль госуслуг и принимать решения о приоритетах и госуслугах в их районах.
- ii. Организации государственного сектора (административный совет, полиция, здравоохранение, НПО и частный сектор) могут использовать информацию, чтобы выделить проблемные области, где требуется улучшение.
- iii. Правительство, государственные учреждения и регулирующие органы могут опираться на профили с тем, чтобы определить сильные и слабые стороны, а также тенденции в районах. Это может помочь им определиться с тем, куда необходимо направлять свою поддержку и в каких сферах улучшить оказание государственных услуг.

Эти профили также можно использовать для улучшения государственных услуг, оказываемых центрами, работающими на основе принципа «одного окна» в Казахстане. Далее можно собрать мнения жителей и пользователей услуг, чтобы оценить, произошли ли улучшения после оказания государственных услуг. Таким образом, количественные данные и общая информация о местности интегрируются в легкодоступном формате для общественности, регулирующих органов и поставщиков услуг. Количественные данные и информация структурируются вокруг десяти аспектов качества жизни (рис. 12) в рамках местного списка показателей качества жизни. Локальные показатели качества жизни играют важную роль в обеспечении «сводного» списка показателей, дающих представление о качестве жизни и услуг в районе.

Список местных показателей качества жизни

Таблица 6

Люди и место

Приоритеты в улучшении местности/района на основе мнений местных жителей.

Целостность и вовлеченность общества

Доля жителей, которые считают, что большой или довольно большой проблемой в их местности является нападение на граждан из-за их цвета кожи, этнического происхождения или религии.

Доля жителей, которые считают, что общественные мероприятия в их местности улучшились или не изменились за последние три года.

Явка на выборы

Общественная безопасность

Доля опрошенных граждан, которые чувствуют себя «довольно безопасно» и «в полной безопасности» а) днем; б) после наступления темноты.

- а) Незаконные проникновения с целью кражи на 1,000 человек.
- б) Насильственные преступления, совершенные на 1,000 человек.
- в) Угон транспорта на 1,000 человек.
- г) Преступление сексуального характера на 1,000 человек.

Доля граждан, которые думают, что а) вандализм, граффити и другая намеренная порча имущества или транспорта; б) люди, использующие или торгующие наркотиками; в) дебоширы или пьяные в общественных местах представляют собой большую или довольно большую проблему в их районе.

Число дорожных происшествий с участием а) пешеходов; б) велосипедистов; на 100,000 человек.

Культура и досуг

Доля населения, проживающего на расстоянии в 20 минутах (в городе – ходьбы, в сельском регионе – езды на автомобиле) от различных спортивных сооружений.

Доля жителей, которые думают, что за последние три года следующие пункты стали лучше или остались без изменений: а) мероприятия для подростков; б) культурные объекты (например, кинотеатры, музеи); в) объекты для посещения детьми младшего возраста; г) спорт и досуг; и е) парки и открытые пространства их местности.

Экономическое благополучие

Доля занятого трудоспособного населения

а) Доля числа заявителей на пособие по безработице от трудоспособного населения; б) Доля граждан, которые не имеют постоянного места работы более года.

а) Общее количество зарегистрированных предприятий на конец года, выплачивающих НДС в районе.

б) Изменение в процентном соотношении зарегистрированных предприятий, выплачивающих НДС.

Интенсивность работы (количество рабочих мест, заполненных населением трудоспособного возраста).

Доля населения, проживающего в наиболее бедных районах страны.

Процент трудоспособного населения, которое получает социальную помощь.

Процент а) детей; б) населения старше 60 лет, живущих в семьях, не имеющих дохода.

Образование и непрерывное обучение

Доля пропущенных дней учениками по причине отсутствия а) в начальной; и б) в средней школах; контролируется местным органом образования

Соотношение молодых людей (16-24 лет), обучающихся на дневной форме обучения и занятых работой.

Доля трудоспособного населения с квалификацией а) уровень 2 по NVQ (Национальная классификация профессиональной квалификации) или эквивалент б) уровень 4 по NVQ или эквивалент.

Процент 15-летних учащихся в школах, имеющих оценку А * - С или их эквивалент по пяти или более предметам в аттестате GCSE.

Окружающая среда

Доля брошенных земель

Доля земель и автомобильных дорог, которые представляют собой залежи мусора и развалин.

Уровни основных атмосферных загрязнителей.

Выбросы двуоксида углерода в разбивке по секторам и выбросы на душу населения.

Среднегодовое внутреннее потребление газа и электроэнергии (кВт · ч).

Ежедневное потребление воды для хозяйственно-бытовых целей (потребление на душу населения).

Процент длины рек, оцененных как (а) с хорошим биологическим качеством и (б) хорошим химическим качеством.

Объемы бытовых отходов и доля их повторной переработки.

а) Процент земель, представляющих собой участки особого научного интереса в зоне местного органа власти; б) площадь земельных участков, определенная в качестве местного заповедника на 1000 человек.

Здравоохранение и социальное благополучие

Процент смертности в определенном возрасте от: а) всех видов раковых заболеваний; б) болезней системы кровообращения; в) заболеваний дыхательных путей.

Младенческая смертность.

Ожидаемая продолжительность жизни при рождении.

Процент семейств с одним или более лицом с хроническим заболеванием.

Подростковая беременность, беременность до 18 лет, на 1,000 девушек в возрасте 15-17 лет.

Жилье

Общее количество новых жилых домов.

Процент построенного доступного жилья к проценту всех новых жилых комплексов.

Жилье без центрального отопления.

Процент жителей, которые думают, что люди, ночующие на улицах или в других общественных местах, является очень большой проблемой в их районе.

Процент жилых домов, непригодных для проживания

Соотношение цены жилья к доходам.

Транспорт и доступ

Процент граждан, которые добираются до работы а) на частном автотранспорте; б) на общественном транспорте; в) пешком или на велосипеде.

Доля населения, проживающего на расстоянии более 20 км от места работы.

Процент жителей, которые считают, что в течение последних трех лет в их местности

а) общественный транспорт стал лучше или остался на прежнем уровне; б) пробок на дорогах стало меньше или они остались на прежнем уровне.

Прогнозируемые транспортные потоки для всех типов транспортных средств (млн км.)

Другие показатели

Вышеуказанные показатели охватывают основные сферы качества жизни.

Другие показатели, которые также могут быть полезны:

- Процент опрошенных граждан, которые считают, что их район является местом, где люди из разных слоев хорошо ладят друг с другом.
- Процент опрошенных граждан, считающих, что они могут влиять на принятие решений, касающихся развития их местного района.
- Процент опрошенных граждан, считающих, что в их районе легко получить все необходимые услуги.
- Количество мест в детских учреждениях.

Анализ ситуации в Великобритании с использованием показателей качества жизни

В целях демонстрации практической реализации концепции *модели качества жизни*, являющейся способом улучшения благосостояния населения, автор выбрал один из новых местных центральных органов – Совет управления районами Арма, Банбридж и Крейгавон для анализа планирования деятельности по развитию местного сообщества. Совет управления районами Арма, Банбридж и Крейгавон (Совет АБК) является вторым по величине местным органом самоуправления в Северной Ирландии, охватывающим 554 квадратных миль, с населением более 200,000 граждан, имеет 7 окружных избирательных районов и 41 округ, 1195 сотрудников и бюджет в размере более £ 50 млн.

Применяемая методология должна была адаптировать подход Комиссии по аудиту, включающий указанные выше тематические сферы, используя данные, которые были доступны и разделены по новым 11 областям Совета. Используя комбинацию имеющихся данных по Северной Ирландии: переписи 2011 года, различных статистических данных, инвестиций в здравоохранение и демографической статистики (Информационная служба района Северной Ирландии (NINIS), была сформирована группа индикаторов, отображающих «качество жизни» в Северной Ирландии. Таким образом, эмпирическая работа ограничивается наличием данных для новых 11 советов как единиц сравнения. Следовательно, вполне можно критиковать эти показатели, выбранные для данного исследования, которые в совокупности отображают «качество жизни». При появлении других данных группу показателей можно совершенствовать.

В рамках вышеуказанной методологии были отобраны показатели качества жизни для анализа конкретной ситуации на примере Совета и по всей Северной Ирландии. Это позволило автору сравнить деятельность Совета управления районами Армой, Банбриджем и Крейгавоном со средними показателями деятельности по Северной Ирландии, и выделить те сферы в рамках общественного планирования (например, здравоохранение, образование, полицейский контроль и т.д.), на которые необходимо акцентировать внимание ключевых исполнительных органов. Данный анализ представляет собой базовую оценку деятельности Совета в плане повышения качества жизни граждан, что, в свою очередь, позволит делать выводы по деятельности Совета в будущем. Кроме того, аналогичный анализ по всем Советам позволит сравнивать один Совет с другим повышать результативность оказания государственных услуг во всех Советах управления.

Каждая из категорий (см. Таблицу 7 для детальной статистики), включающая в себя комбинированный показатель «качества жизни», была протестирована на статистическую значимость следующим образом:

а) **Общественная безопасность:** Т-тест независимых образцов был проведен для сравнения переменных, отражающих общественную безопасность для Совета в Арме, Банбридже и Крэйгавоне (Совет АБК) и Северной Ирландии в целом. Никаких существенных различий в значениях для Совета АБК ($M = 7,53$, $SD = 10,67$) и Северной Ирландии в целом ($M = 9,25$, $SD = 13,65$; $t(8) = -.22$, $p = 0,83$ двухсторонний). Величина различий в среднем значении (средняя разница = $-1,72$, 95% CI: $-19,59$ до $16,14$) была очень незначительной (квадрат Эта = $.006$).

б) **Образование и непрерывное обучение:** Т-тест независимых образцов был проведен для сравнения переменных, представляющих образование и непрерывное обучение для Совета в Арме, Банбридже и Крэйгавоне и Северной Ирландии в целом (таблица 7). Нет никаких существенных различий в значениях для Совета АБК ($M = 52,20$, $SD = 37,75$) и Северной Ирландии в целом ($M = 50,96$, $SD = 36,16$; $t(12) = .06$, $p = .95$ двухсторонний). Величина различий в среднем значении (средняя разница = $1,24$, 95% CI: $-41,8$ до $44,3$) является очень незначительной (квадрат Эта = $.0003$).

в) **Экономическое благополучие:** Т-тест независимых образцов был проведен для сравнения переменных, представляющих экономическое благополучие для Совета АБК и Северной Ирландии в целом (таблица 7). Нет никаких существенных различий в значениях для Совета АБК ($M = 80,96$, $SD = 103,77$) и Северной Ирландии в целом ($M = 85,55$, $SD = 108,90$; $t(20) = -.101$, $p = .92$ двухсторонний). Величина различий в среднем значении (средняя разница = $-4,58$, 95% CI: $-99,19$ до $90,02$) является очень незначительной (квадрат Эта = $.0005$).

г) **Здравоохранение и социальное благополучие:** Т-тест независимых образцов был проведен для сравнения переменных, представляющих уровень здоровья населения и социальное благополучие для Совета в Арме, Банбридже и Крэйгавоне и Северной Ирландии в целом (таблица 7). Нет никаких существенных различий в значениях для Совета АБК ($M = 53,05$, $SD = 42,25$) и Северной Ирландии в целом ($M = 54,34$, $SD = 43,12$; $t(10) = -.052$, $p = .96$ двухсторонний). Величина различий в среднем значении (средняя разница = $-1,28$, 95% CI: $-56,20$ до $53,63$) является очень незначительной (квадрат Эта = $.0003$).

д) Обеспеченность жильем и социальное благополучие: Т-тест независимых образцов был проведен для сравнения переменных, представляющих обеспеченность жильем и социальное благополучие для Совета Арме, Банбридже и Крэйгавоне и Северной Ирландии в целом (таблица 7). Никаких существенных различий в значениях для Совета АБК ($M = 26.22$, $SD = 22.56$) и Северной Ирландии в целом ($M = 25.43$, $SD = 22.58$; $t(10) = .06$, $p = .95$ двухсторонний). Величина различий в среднем значении (средняя разница = $.78$, 95% CI: -28.25 до 29.82) является очень незначительной (квадрат Эта = $.0003$).

Для стандартизации различных единиц измерения переменных статистика в таблице 7 представлена по Z-показателям.

Таблица 7: Показатели качества жизни

Переменные качества жизни	Совет АБК	Северная Ирландия в целом (СИ)	Разница между АБК и СИ	Лучше, чем статистика по СИ	Хуже, чем статистика по СИ	Z-показатель разницы между АБК и СИ
Общественная безопасность						
Анти-социальное поведение на 1,000 чел. (2013)	26.14	33.18	7.04	Лучше		0.9362
Проникновения с целью кражи на 1,000 чел. (2013)	3.01	3.14	0.13	Лучше		0.2591
Насильственные преступления с причинением вреда здоровью на 1,000 чел. (2013)	6.71	7.74	1.03	Лучше		0.10341
Преступления сексуального характера на 1,000 чел. (2013)	1.14	1.22	0.08	Лучше		0.26774
Преступления на почве нетерпимости, на 1,000 чел. (2013)	0.66	1	0.34	Лучше		0.22277
Образование и непрерывное обучение						
Предоставление бесплатной еды в школе на 1,000 чел. (2013) – кроме дошкольного образования	12.42	14.57	2.15	Лучше		0.09032
Получение дальнейшего профессионального и технического образования на 1000 чел. (2012)	69.96	55.3	-14.66	Лучше		2.81747
Посещаемость учениками среднего звена школы (2012) в %	93.18	92.9	-0.28	Лучше		0.33002
Посещаемость учениками начальной школы (2012) в %	95.11	94.93	-0.18	Лучше		0.31272

Поступление в вузы на 1,000 чел. (2012)	32.44	35.2	2.76		Хуже	-0.19584
Доля выпускников школ с оценкой А* - С по 5+ предметам GCSE (E+M) (2012)	61.6	62.2	0.6		Хуже	-0.1778
Процент выпускников, не получивших аттестат (2012)	0.7	1.6	0.9		Лучше	0.1259
Экономическое благополучие						
Получатели льгот по причине инвалидности на 1,000 чел. (2014)	131.38	137.45	6.07		Лучше	0.76841
Заявители на получение социальных пособий и пособий по безработице на 1,000 чел. (2014)	48.64	52.38	3.74		Лучше	0.36536
Получение пособий соискателями вакансий (возраст 16-64) на 1,000 чел. (2014)	27.34	30.89	3.55		Лучше	0.3325
Случаи банкротства на 1,000 чел. (2013)	0.95	0.95	0	Без изменений	Без изменений	-0.28158
Полученные ипотечные кредиты на 1,000 чел. (2013)	2.07	2.02	-0.05		Хуже	-0.29023
Инвестирование в стартапы в СИ по региональной инициативе на 1,000 чел. (2012)	0.72	0.86	0.14		Хуже	-0.25737
Предложения по инвестициям на 1,000 чел. (2012)	2.72	2.73	0.01		Хуже	-0.27985
Помощь в инвестировании в СИ £ на 1 чел. (2012)	68.71	69.48	0.77		Хуже	-0.14839
Инвестиции в СИ £ на 1 чел. (2012)	321.46	328.01	6.55		Хуже	-0.85144
Случаи потери дохода на 1000 чел. (2010)	214.96	242	27.04		Лучше	4.3958
Случаи потери работы (18-59/64) на 1,000 чел. (2010)	71.65	74.27	2.62		Лучше	0.17162
Здравоохранение и социальное благополучие						
Доля сердечно-сосудистых заболеваний на 1,000 пациентов (2014)	37.36	38.81	1.45		Лучше	0.03076
Доля психических заболеваний на 1,000 пациентов (2014)	7.56	8.54	0.98		Лучше	0.11206
Распространение слабоумия на 1,000 пациентов (2014)	6.14	6.67	0.53		Лучше	0.1899

Доля случаев ожирения на 1000 пациентов в возрасте 16+ (2014)	107.38	112.5	5.12	Лучше	0.60407
Продолжительность жизни у мужчин 2009-11	77.39	77.5	0.11	Хуже	-0.26256
Продолжительность жизни у женщин 2009-11	82.49	82	-0.49	Лучше	0.36634
Обеспечение жильем и социальное благополучие					
Процент жилья, непригодного для проживания (2009)	21.5	15.1	-6.4	Хуже	-1.38866
Процент проживающих в условиях «топливной бедности» (2009)	46.3	43.7	-2.6	Хуже	-0.73133
Процент жилья без центрального отопления (2009)	0.6	1	0.4	Лучше	0.21239
Наличие жилья: собственник (в %, 2011)	59.5	61.7	2.2	Ниже	-0.09897
Наличие жилья: жилье социального найма (в %, 2011)	21.4	16.5	-4.9	Выше	-1.12919
Наличие жилья: арендуется у частного лица (в %, 2011)	8	14.6	6.6	Ниже	0.86008
Безопасность дорожного движения					
Дорожные аварии на 10,000 чел. (2013)	29.64	31.81	2.17	Лучше	0.09378
Дорожные аварии со смертельным исходом на 10,000 чел (2013)	45.5	50.21	4.71	Лучше	0.53315

Приложение: Источники для сравнения данных по уровню жизни

Индекс счастья (чем выше, тем лучше): Всемирный доклад о счастье состоит из результатов опроса по состоянию «счастья» в мире. Первый доклад был опубликован в 2012 году, второй – в 2013 году, а третий – 23 апреля 2015 года. Ведущие специалисты из разных сфер – экономики, психологии, анализу исследований, национальной статистики, здравоохранения, государственной политики и других отраслей – показывают каким образом можно эффективно использовать показатели благополучия для оценки прогресса страны. В докладах приводится обзор состояния счастья в современном мире и описание того, как новая наука о счастье объясняет личные и национальные различия в этой сфере. Доклад о счастье является отражением нового мирового подхода к государственной политике, когда «счастья» становится критерием государственной политики. Отчет публикуется Сетью для выработки решений в области устойчивого развития (Sustainable Development Solutions Network (SDSN)).

Внутренний валовый продукт (в долларах США, в млрд.): ВВП в ценах покупателя представляет собой сумму добавленной стоимости всех производителей-резидентов в экономике плюс любые налоги на продукцию и за вычетом любых субсидий, не включенных в стоимость продукции. Он рассчитывается без учета амортизации произведенных активов или истощения и ухудшения природных ресурсов. Данные приведены в долларах США. Данные в долларах по ВВП сконвертированы из национальных валют с использованием официальных курсов в течение одного года.

Источник: МВФ, Перспективы мировой экономики (ПМЭ), апрель, 2016 год

ВВП на душу населения: валовой внутренний продукт делится на численность населения. ВВП представляет собой сумму добавленной стоимости всех производителей-резидентов в экономике плюс любые налоги на продукцию и за вычетом любых субсидий, не включенных в стоимость продукции. Он рассчитывается без учета амортизации произведенных активов или истощения и ухудшения природных ресурсов. Данные приведены в долларах США.

Источник: world-development-indicators-wdi-July-2016 (показатели-мирового-развития-июль-2016)

Показатели по убийствам (соотношение на 100 000 человек): «Преднамеренное убийство» определяется как умышленное противоправное причинение смерти одним лицом другому.

Источник: УНП ООН, Международная статистика по убийствам, 2014 год

Показатели по кражам: «Незаконное проникновение с целью кражи» означает несанкционированный доступ к части здания / жилого помещения или другим помещениям; в том числе путем применения силы; с целью кражи предметов (со взломом). Такое преступление включает, где это возможно, кражу из дома, квартиры или иного жилого помещения, завода; магазина или офиса; военного ведомства; в т.ч. с использованием подделанных ключей. Такое преступление не включает в себя кражу из автомобиля; из контейнера; из автомата по продаже товаров; со стоянки автомобилей или из огороженной территории.

Источник: УНП ООН, Международная статистика по незаконному проникновению с целью кражи, угону автомобиля и взлому дома, 2014 год

Разбойное нападение на национальном уровне (показатели на 100 000 человек): «Разбойное нападение» означает физическое нападение на другого человека, повлекшее за собой тяжкие телесные повреждения за исключением нападения сексуального характера. Нападение, повлекшее за собой наступление смерти, также должно быть исключено.

Источник: УНП ООН, 2014

Ограбление на национальном уровне, показатели (показатели на 100 000 человек): «Ограбление» означает похищение имущества у лица с применением силы или угрозы применения силы. Там, где это возможно, категория «ограбление» должна включать уличный грабеж («вырывание сумок») и кражи с применением насилия, но должны исключать преступления воров-карманников и вымогательства.

Источник: УНП ООН, Нападения, похищение людей, ограбление, преступления на сексуальной почве, сексуальное изнасилование, жестокое обращение сексуального характера, 2014 год

Угон частных автомобилей, показатели (на 100 000 человек): Под частными автомобилями подразумеваются автотранспортные средства, за исключением мотоциклов, автомобилей для грузовых перевозок, автобусов, грузовиков, строительной и сельскохозяйственной техники.

Источник: УНП ООН, Международная статистика по незаконному проникновению с целью кражи, угону автомобилей и взлому дома, 2014 год

Общие расходы на здравоохранение (% от ВВП): Общие расходы на здравоохранение – это сумма расходов на государственное и частное здравоохранение, направленная на предоставление медицинских услуг (профилактического и лечебного характера), мероприятия по планированию семьи, деятельность в области питания и экстренную помощь. В эти расходы не включается обеспечение водоснабжением и санитарная профилактика.

Источник: Отчеты по Национальному здравоохранению, 1995-2014

Общие государственные расходы на здравоохранение на душу населения (в долл. США на душу населения по обменному курсу) в 2013 году.

Источник: Отчеты по Национальному здравоохранению, 1995-2014 гг

Ожидаемая продолжительность жизни при рождении (лет): Ожидаемая продолжительность жизни при рождении означает количество лет жизни новорожденного, если преобладающая модель смертности останется неизменной.

Источник: Показатели мирового развития (WDI), июль, 2016 год

Число больничных коек на 1000 человек: Число больничных коек включает в себя стационарные места, доступные в государственных, частных, общих и специализированных больницах и реабилитационных центрах. В большинстве случаев, сюда также входят койки для острых и хронических заболеваний.

Источник: Показатели мирового развития (WDI), июль, 2016 год

Неравенство в доходах – коэффициент Джини: Коэффициент Джини измеряет степень, в которой распределение доходов или расходов на потребление отдельных лиц или домохозяйств в экономике отличается от абсолютного равенства в распределении. Кривая Лоренца показывает кумулятивный процент общего дохода, полученного от общего числа получателей, начиная с беднейших индивидов или домохозяйств. Индекс Джини измеряет площадь между Кривой Лоренца и гипотетической линией абсолютного равенства, выраженной как процент от максимальной площади под Кривой. Таким образом, когда индекс Джини равен 0, это означает полное равенство, в то время как показатель 100 означает абсолютное неравенство.

Источник: Показатели мирового развития (WDI), июль, 2016 год

Уровень грамотности (в процентах) взрослого населения (старше 15 лет): Общий процент населения в возрасте 15 лет и старше, которые могут прочитать текст и написать короткое простое сочинение о своей повседневной жизни. Как правило, «грамотность» также включает в себя «арифметическую грамотность» – способность совершать простые арифметические расчеты. Этот показатель рассчитывается путем деления числа неграмотных в возрасте от 15 лет и старше на количество населения соответствующей возрастной группы и умножения результата на 100.

Источник: Статистика по образованию (Всемирный банк), июнь 2016 года

Расходы на образование – государственные расходы на образование (в % от ВВП): Государственные расходы на образование в виде процента от ВВП представляют собой общий объем государственных расходов (текущих и общих) на образование, выраженное в процентах от валового внутреннего продукта (ВВП) в текущем году. Государственные расходы на образование включают в

себя государственные расходы на учебные заведения (государственные и частные), управления по образованию, а также переводы / субсидии для частных лиц (студентов / домохозяйств и других лиц).

Источник: Показатели мирового развития (WDI), июль, 2016 год

Общий показатель по высшему образованию. (МСКО 5А) Диплом первой степени (%): Общее число женщин-выпускников высших учебных программ 5А МСКО (первая степень), выраженное в процентах от общей численности населения в возрасте, когда они теоретически должны закончить самую общую первую программу степени в данной стране.

Источник: Статистика по образованию (Всемирный банк), июнь 2016 года

Процент детей младшего и среднего школьного возраста, не посещающих школу (%): Общее число детей младшего и среднего школьного возраста, которые не посещают школу, выраженное в процентах от общего количества населения младшего и среднего школьного возраста.

Источник: Статистика по образованию (Всемирный банк), июнь 2016 года

Выбросы CO₂ от сжигания ископаемых видов топлива – выбросы CO₂ на душу населения (тонн углерода на душу населения): Выбросы углекислого газа, являющиеся результатом сжигания ископаемого топлива и производства цемента. Они включают в себя углекислый газ, полученный в процессе потребления твердых, жидких и газовых топлив и сжигания попутного нефтяного газа.

Источник: Выбросы CO₂ от ископаемых видов топлива по странам, 2015 год

Санитарные условия: Доля от всего населения, имеющая доступ к санитарным условиям (%).

Источник: Статистика ВОЗ/ЮНИСЕФ по водоснабжению, 2015 год

Водоснабжение: Доля от всего населения, имеющего доступ к чистой воде (%) (процентное соотношение).

Источник: Статистика ВОЗ/ЮНИСЕФ по водоснабжению, 2015 год

Для заметок

Региональный хаб в сфере государственной службы в Астане был создан по инициативе Правительства Казахстана и Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) в марте 2013 года представителями 25 стран и 5 международных организаций. Финансовая и институциональная поддержка Хаба осуществляется Правительством Казахстана, ключевым имплементационным партнером является ПРООН.

Региональный хаб является многосторонней институциональной платформой для постоянного обмена опытом и знаниями в области развития государственной службы, нацеленной на поддержку правительств стран региона через усиление партнерства, развитие потенциала и обучение по принципу «равный с равным», а также разработку научно-обоснованных решений в области государственного управления путем аналитических исследований. Географически Хаб представлен странами Северной Америки, Европы, СНГ, Кавказа, Центральной Азии и АСЕАН, тем самым демонстрируя, что партнерство в целях совершенствования государственной службы является необходимостью для всех стран.

Региональный хаб в сфере государственной службы в Астане
010000, Казахстан, г. Астана, ул. Алихана Букейхана, 14
Тел.: +7 7172 69 65 44/69 65 50



www.regionalhub.org



twitter.com/AstCivilServHub



www.facebook.com/Hub/Astana