

© И.А. ЛИМАН, Е.С. КУЗНЕЦОВА

irina_liman@mail.ru, es-kuznetsova@yandex.ru

УДК 351.658

ПРИНЦИПЫ ПРОЕКТИРОВАНИЯ СИСТЕМ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

АННОТАЦИЯ. Сегодня оценка эффективности в сфере государственного управления является общепринятой практикой. Между тем, результаты деятельности государственных организаций часто с трудом поддаются оценке, особенно количественной. Широко распространенный в Российской Федерации метод управления по результатам имеет как положительные, так и отрицательные последствия для управляемых систем. В долгосрочном периоде отрицательные эффекты становятся устойчивыми и вытесняют положительный результат. Поэтому при проектировании систем оценки эффективности в сфере государственного управления важно ориентироваться на принципы, способные минимизировать возможные искажающие эффекты. Внедряя систему оценки эффективности, организация должна обеспечить возможность для реализации принципов взаимодействия, разнообразия и динамичности, которые позволяют сделать систему более прозрачной и рациональной.

SUMMARY. Currently, evaluation of effectiveness in public administration is an accepted practice. Meanwhile, the results of activities of state organizations are often difficult to assess, especially quantitatively. Result-based management that is wide-spread in the Russian Federation has both positive and negative consequences for the managed systems. In the long term very often the negative effects become rather stable and displace the positive result. Therefore, when designing evaluation systems for the efficiency of public administration it is important to focus on the principles that can minimize the possible confounding effects. Introducing the efficiency evaluation systems, an organization has to provide an opportunity to implement the principles of interaction, diversity and dynamism which allow to make the system more transparent and rational.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Оценка эффективности, система управления, государственное управление, проектирование системы, принципы проектирования.

KEY WORDS. Efficiency evaluation, the system of management, public administration, system design, principles of system design.

Практика показывает, что оценка эффективности может иметь не только положительные, но и отрицательные эффекты. Более того, существует вероятность, что в долгосрочном периоде отрицательные эффекты превзойдут положительный результат и будут достаточно устойчивыми [1]. Особенно остро указанные риски проявляются именно в системе государственного управления. Если оценка эффективности деятельности подвергается искажению, возникает

вопрос: можно ли спроектировать ее таким образом, чтобы побочные эффекты не проявлялись чрезмерно.

Основные причины появления искажающих эффектов в системах оценки эффективности государственного управления можно обозначить следующим образом.

1. Системы оценки эффективности зачастую превращаются в средства управления иерархическими структурами.

Именно система оценки эффективности может помочь руководителю в управлении сложными структурами и процессами, т.к. она предполагает меньшую степень участия в процессе управления и является мощным инструментом регулирования.

С одной стороны, такое управление выглядит эффективным, т.к. руководитель формулирует четкие цели, анализирует полученные результаты и оценивает деятельность подчиненных. С другой стороны, несмотря на кажущуюся результативность, оценка эффективности в иерархических организациях создает множество побочных эффектов, и чем сильнее иерархия, тем больше стимулов, ведущих к искажению системы. К основным побочным эффектам специалисты относят:

- стимулирование «стратегического поведения» (подмена понятий);
- препятствие инновациям;
- маскировка истинных результатов;
- препятствие сотрудничеству;
- наказание за хорошую работу [2].

Отметим, что, несмотря на указанные побочные эффекты, системы оценки эффективности в иерархических системах продолжают существовать, т.к. предоставляют информацию, при помощи которой можно отчитываться перед третьими сторонами, что очень удобно для руководства. При этом такая информация объективно может быть нефункциональной и создающей неполную или даже неверную картину процессов [3].

2. Системы оценки эффективности в сфере государственного управления не всегда способны ориентироваться на различные критерии и методы оценки результата.

Для того чтобы оценка эффективности была содержательной и полной, деятельность организации или подразделения необходимо рассматривать с нескольких ракурсов (с точки зрения всех основных потребителей создаваемого продукта или услуги). Только так можно сделать объективные выводы о результатах деятельности во всем ее многообразии.

Эффективность общественного сектора всегда должна определяться несколькими индикаторами, в том числе и потому, что организации, функционирующие в сфере государственного управления, должны отчитываться одновременно перед несколькими учреждениями и группами потребителей [4].

3. Системы оценки эффективности склонны к преобразованию в крайне статичные системы.

Это происходит, во-первых, потому, что будучи внедренной, система оценки эффективности априори должна обладать достаточно высокой степенью жесткости. Определяя критерии эффективности (не только качественные, но и количественные), внедряя необходимые организационные изменения, обеспечи-

вающие сбор и аккумуляцию необходимой для функционирования системы информации, система становится важным элементом в обеспечении работы жесткого цикла планирования и контроля. Изменить эту систему сложно по многим причинам, адаптивность ее относительно невысока.

Во-вторых, разработка системы оценки эффективности в сфере государственного управления предполагает большое количество согласований. Любое нарушение равновесия системы служит основанием для внесения последующих изменений с неменьшим количеством согласований и обсуждений. Это может быть воспринято как нежелательное явление, и система начинает вынужденно «застывать». Кроме того, здесь срабатывает временной фактор. Когда на разработку и пробный запуск системы потрачено несколько месяцев, а то и лет, она превращается в крайне защищенную и, как следствие, статичную [5].

Таким образом, принципы построения системы оценки эффективности должны способствовать снижению (устранению) искажающих эффектов, описанных выше.

Первый принцип проектирования системы оценки результативности — эффективное взаимодействие.

Важнейшими элементами системы оценки эффективности должны быть доверие и справедливость. Как только исчезает доверие между руководством и исполнителями, появляются предпосылки искажающего поведения системы, что является серьезной проблемой:

— поскольку эффективность достигается путем совместной деятельности, система оценки эффективности может привести к несправедливой оценке роли того или иного уровня управления или подразделения и тем самым подорвать доверие к самой системе в принципе;

— управление по результатам может спровоцировать руководство на использование исключительно командно-административного подхода к управлению, который еще больше подрывает взаимное доверие между руководством и работниками;

— оценка эффективности может побудить самих работников провоцировать искажающее поведение системы (например, стратегическое поведение, подмену понятий), что, в свою очередь, никак не способствует укреплению взаимного доверия.

Доверие в системе возникает только в том случае, когда общий результат создается в системе взаимозависимостей. А это означает, что управление по результатам должно создавать договорные, а не иерархические отношения между уровнями управления. Когда эффективность достигается в цепи взаимозависимостей, ее основой всегда становится взаимодействие между руководителем и подчиненными.

Именно эффективное взаимодействие чаще всего поддерживается и руководителем, и подчиненными и формирует в равной степени обоснованные ценностные установки (ответственность, профессионализм). Взаимодействие может обеспечить такую форму системы оценки эффективности, при которой эти ценности будут максимально учитываться. Более того, у системы, созданной при взаимодействии сторон, имеется больше заинтересованных пользователей. Следовательно, выше вероятность того, что такую систему будут применять сознательно, а не в качестве бухгалтерского механизма.

Взаимодействие также повышает доверие между руководителями и подчиненными. Работник, который знает, что он может влиять на то, как производится оценка эффективности, и на то, как результат оценки эффективности впоследствии используется, будет больше доверять руководству, чем работник, который воспринимает оценку эффективности лишь как элемент административного вмешательства. Так как результатом взаимодействия в системе оценки является принятие важных решений, оценка эффективности более предсказуема и для руководства, и для подчиненных, поскольку обе стороны способны влиять на эти решения и могут полагаться на то, что односторонние действия нежелательны (или даже невозможны).

Второй принцип проектирования системы оценки эффективности — разнообразие и избыточность.

Предоставление общественных услуг — это деятельность, которая должна удовлетворять сразу нескольким критериям, иногда взаимоисключающим, что требует поиска компромисса. Поэтому результат может быть по-разному определен, измерен и оценен.

В таком случае неизбежной является необходимость основывать оценку эффективности в сфере государственного управления на базе множества критериев (способов и методов).

Кроме того, как отмечалось выше, многие организации, функционирующие в сфере государственного управления, должны отчитываться одновременно перед несколькими учреждениями и группами потребителей. Например, руководство субъекта федерации отчитывается за результаты своей деятельности перед федеральными органами власти, перед собственными коллегиальными органами исполнительной власти, перед гражданами, проживающими на территории субъекта федерации. Наличие ответственности перед разными группами потребителей требует толерантности к необходимости отвечать различным требованиям одновременно и приводит к существованию различных показателей эффективности работы, способов измерения эффективности и методов оценки [6].

Когда существует такое разнообразие показателей эффективности деятельности и систем оценки эффективности, они могут перекрываться и частично противоречить друг другу. В данном случае понятие «избыточность» имеет положительное значение как, например, во многих технических системах.

Следует, однако, отметить, что разнообразие и избыточность должны существовать в разумных пределах, т.к. система оценки эффективности может успешно выполнять свои функции только тогда, когда обеспечены определенное логическое постоянство и стабильность. При слишком большом разнообразии и высокой избыточности, сравнение, оценка и принятие управленческих решений могут быть затруднены. Следует стремиться к балансу между постоянством и стабильностью, с одной стороны, и разнообразием и избыточностью — с другой [7]. Однако и здесь могут проявиться нежелательные крайности. С одной стороны, крайней степенью подотчетности могут быть абсолютная стабильность и постоянство, с другой стороны, стремление к демонстрации профессионализма может привести к критическому для системы разнообразию.

Третий принцип проектирования системы оценки эффективности — динамичность.

Два предыдущих принципа проектирования отличаются тем, что в парадигме оценки они соотносятся с продуктом: государственное учреждение производит определенные продукты и оказывает услуги, и его деятельность должна быть оценена по конечным результатам. Оценка эффективности может также строиться на оценке процесса достижения работниками конечного результата.

На наш взгляд, очень важно, чтобы система оценки эффективности была динамичной. Поскольку система имеет отношение к процессу, она должна быть в состоянии оценить динамику самого процесса производства продуктов и оказания услуг. Эта динамика возможна и на уровне продуктов (услуг): организация разрабатывает новый продукт (услугу) или меняет содержание пакета предоставляемых продуктов (услуг). Динамика также будет отмечаться и на уровне процессов производства продукта (какие усилия прикладывает организация, насколько инновационной является ее деятельность, справляется ли она с постоянными переменами в окружающей среде, какая деятельность является для нее приоритетной, как она поддерживает отношения с третьими сторонами, которые могут оказать влияние на ее эффективность).

Оценка эффективности, принимающая в расчет только продукт, полностью упускает динамику этих процессов. Кроме того, простая оценка по продукту не позволит объективно и комплексно оценить деятельность организации, которая в сложных условиях сохраняет свой уровень производства благодаря применению различных инновационных методов, в том числе управленческих [8].

Поэтому эффективная система оценки эффективности должна быть динамичной и способной отражать изменения процесса разработки продукта (услуги) и процесса производства продукта (оказания услуги).

При проектировании систем оценки эффективности необходимо учитывать ряд закономерностей [9]:

1) чем сильнее стремление к административному управлению, тем ниже эффективность системы управления по результатам;

2) плохо функционирующая система оценки эффективности содействует снижению производительности труда работников;

3) ориентация на продукт (услугу) и количественные объемы производства оправданы только с учетом характеристик технологического процесса;

4) система оценки эффективности работает только тогда, когда существует возможность выравнивания вызванных ею последствий;

5) система оценки нормально функционирует только в том случае, когда ее применение носит ограниченный характер (система обладает ограниченным числом функций и адресована ограниченному количеству целевых групп);

6) система является важной составляющей взаимоотношений между руководителем и сотрудниками и призвана помочь в осуществлении политики поощрения и наказания на основе полученных результатов.

Успешность применения систем оценки эффективности всегда относительна и определяется тем, насколько в том или ином конкретном случае, удастся минимизировать искажающие эффекты. Оценка эффективности может принести пользу только в случае достаточно умеренного ее применения. В своем развитии оценка эффективности, как правило, проходит своеобразный цикл. В самом начале, на этапе внедрения системы оценки эффективности, ясно проявляются ее положительные черты, но их вытесняют побочные эффекты, порож-

даемые самой же системой [10]. Поэтому, внедряя систему оценки эффективности, организация должна обеспечить возможность для реализации принципов взаимодействия, разнообразия и динамичности, которые позволяют минимизировать возможные побочные эффекты и сделать систему более рациональной.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Quinn, R. *Beyond Rational Management*. San-Francisco: Wiley, 2008.
2. Брюйн, Х. де. Управление по результатам в государственном секторе. М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2005. 192 с.
3. Bruijn, H. de J. A. *Project Management Fails in Complex Decision Making Process*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2002.
4. Жуковский А.И. Разработка, реализация и оценка региональных целевых программ (на основе канадского опыта) / А.И. Жуковский, С.В. Васильев, Д.С. Штрейс / Под ред. С.Ю. Фабричного. М., 2006. 224 с.
5. Райзберг Б. Проблемы государственного стратегического планирования в современной России // Общество и экономика. 2008. № 1. С. 104-114.
6. Минаев А.В. Критерии и методы оценки проектов социального предпринимательства // Труды МФТИ, 2011. № 3. С. 153-158.
7. Миронов В.С. Совершенствование методики оценки эффективности региональных целевых программ // Вестник Инжэкона. 2010. Вып. 5 (40). Серия «Экономика». С. 249-252.
8. Liman, I., Sharapova, T., Naumenko, E. The role of project management in the development of the energy industry of the Russian Federation // Perspectives on Norwegian-Russian Energy Cooperation, Cappelen Damm AS. 2011. Pp. 128-137.
9. Богданова А.С., Кузнецова Е.С. Оценка эффективности проектов в сфере государственного и муниципального управления // Вестник МГТУ. 2012. № 1. Том 15. С. 195-198.
10. Мильнер Б.З. Организация программно-целевого управления. М.: Наука, 2008. 260 с.

REFERENCES

1. Quinn, R. *Beyond Rational Management*. San-Francisco: Wiley, 2008.
2. Bruijn, de H. *Upravljenie po rezul'tatam v gosudarstvennom sektore* [Result-oriented management in the public sector]. Moscow, 2005. 192 p. (in Russian).
3. Bruijn de, J. A. *Project Management. Why Project Management Fails in Complex Decision Making Process*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2002.
4. Zhukovskij, A.I. *Razrabotka, realizacija i ocenka regional'nyh celevykh programm (na osnove kanadskogo opyta)* [Development, implementation and evaluation of regional programs (based on the Canadian experience)] / A.I. Zhukovskij, S.V. Vasil'ev, D.S. Shtrejs / Ed. by S.Yu. Fabrichny. Moscow, 2006. 224 p. (in Russian).
5. Pajzberg, B. Problems of state strategy planning in modern Russia. *Obshhestvo i jekonomika — Society and Economy*. 2008. № 1. Pp. 104-114. (in Russian).
6. Minaev, A.V. Criteria and assessment methods of social entrepreneurship projects. *Trudy Moskovskogo fiziko-tehnicheskogo instituta — Bulletin of the Moscow physical-technical Institute*. 2011. № 3. Pp. 153-158. (in Russian).
7. Mironov, V.S. Improving the methods of assessing the effectiveness of regional programs. *Vestnik Inzhjekona — The Bulletin of ENGECON*. Series «Economics». 2010. № 5 (40). Pp. 249-252. (in Russian).
8. Liman, I., Sharapova, T., Naumenko, E. The role of project management in the development of the energy industry of the Russian Federation // Perspectives on Norwegian-Russian Energy Cooperation, Cappelen Damm AS. 2011. Pp. 128-137.

9. Bogdanova, A.S., Kuznecova, E.S. Evaluating the effectiveness of projects in the field of Public Administration. *Vestnik Murmanskogo gosudarstvennogo tehničeskogo universiteta — Bulletin of the Murmansk state technical University*. 2012. № 1. Vol. 15. Pp. 195-198. (in Russian).

10. Mil'ner, B.Z. *Organizacija programmno-celevogo upravlenija* [Organisation of result-oriented management]. Moscow: Nauka, 2008. 260 p. (in Russian).