Концепция реформирования системы государственной службы предполагает разработку комплекса показателей планирования и критериев оценки деятельности государственных органов, ориентированных на повышение ее эффективности и выраженных по возможности в количественной форме. При этом дальнейшего исследования требуют следующие вопросы: в чем заключаются показатели и критерии эффективности, являются ли они синонимами или имеют различное значение, каков порядок их определения и утверждения, какими могут быть показатели эффективности деятельности государственных служащих, каков алгоритм определения показателей и критериев эффективности.

Эффективность в системе государственной гражданской службы



Владимир ЖИЛЬЦОВ
– кандидат военных наук, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС, начальник отдела Информационно-методического центра технологий государственного и муниципального управления

В соответствии с Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ) **показатели результативности** профессиональной деятельности гражданского служащего включаются в должностной регламент и могут предусматриваться в служебном контракте. Связаны эти показатели и с оплатой труда. Гражданским служащим гарантируются равные условия оплаты труда, а также сопоставимые **показатели оценки эффективности** результатов профессиональной деятельности при замещении соответствующих должностей. По отдельным должностям гражданской службы устанавливается особый порядок оплаты труда в зависимости от достигнутых **показателей эффективности и результативности**. Законом определяются не только показатели, но и критерии эффективности. Гражданский служащий имеет право на ознакомление с должностным регламентом и иными документами, оп-

ределяющими его права и обязанности по замещаемой должности, **критериями** оценки эффективности.

При реализации различных кадровых технологий (конкурс, аттестация, квалификационный экзамен и др.) осуществляется оценка деятельности сотрудников, которая будет объективной лишь тогда, когда она основана на заранее определенных показателях и критериях.

Поскольку суждения о качестве считаются субъективными, заведомо неточными и не всегда доказуемыми, «в государственном менеджменте появилась тенденция оценивать эффективность путем сопоставления материальных и поддающихся измерению результатов с четко обозначенными целями и показателями выполнения конкретных задач» [1].

Для точной, обоснованной, объективной оценки качественных показателей явно недостаточно. Так, степень выполнения госслужащим обязанностей в соответствии с должностным регламентом может быть определена следующим образом: а) выполняет обязанности; б) в основном выполняет; в) не выполняет. С применением методов квалиметрии эти показатели преобразуются в количественные. Тогда деятельность госслужащего может быть оценена в 3, 2 или 1 балл соответственно. Утверждения, что попытки «измерить» эффективность несовместимы с неизмеряемой природой отдельных видов деятельности, чаще всего неправомерны.

Показатели эффективности определяют **количественную меру** соответствия полученного результата желаемому (требуемому). Показатель эффективности – это **всегда число** (иногда соотношение), выражаемое в баллах, процентах, рублях, чел/час, временных параметрах, вероятностных характеристиках и др. Если показатель можно выразить одним значением, он будет скалярным (W). Однако на практике определить эффективность деятельности человека или тем более коллектива одним значением сложно. Даже эффективность функционирования достаточно простого технического устройства, например часов, определяется не только точностью, но и временем работы без дозарядки, способностью работать в различных условиях, стоимостью и т.д. Поэтому чаще используется векторный показатель (W i-n), объединяющий в себе несколько частных скалярных показателей.

Нельзя говорить о показателях эффективности какого-либо объекта или системы. Их эффективность проявляется в ходе определенной деятельности. Например, потенциальную эффективность калькулятора можно оценить, только производя вычисления; если же он используется для «забивания гвоздей», то такая оценка невозможна.

Основными требованиями к показателям эффективности являются: соответствие поставленным целям, специфичность (измерение результатов деятельности конкретного государственного органа, конкретного сотрудника); измеряемость (наличие определенной шкалы оценки); сравнимость (возможность сравнивать с предыдущими или схожими показателями); достижимость (нахождение в

сфере влияния); релевантность (соответствие между желаемыми и достигнутыми результатами); экономичность оценки (определение показателей не должно требовать значительных финансовых и временных затрат); определенность во времени (возможность оценки в обозримом будущем); проверяемость (показатели должны основываться на документальных данных).

Критерий эффективности позволяет судить о достигнутом конкретном показателе. Является ли он удовлетворительным или нет и что же делать с этим показателем? Иначе говоря, критерий эффективности это не число. Это **решающее правило**, на основании которого делается вывод о достигнутом показателе. Если определение показателей эффективности – это получение определенных «данных», то оценка показателей с использованием критериев эффективности – это получение необходимой «информации».

Выделяют следующие группы критериев [2]:

1. Критерий пригодности.
W>=Wтреб

При использовании этого критерия достигнутый показатель сравнивается с требуемым значением (Wтреб). Если он не хуже его, то может считаться приемлемым. Например, при поступлении в образовательные учреждения до недавнего времени в качестве показателя (W) использовалась сумма баллов, набранная абитуриентом на вступительных экзаменах, а в качестве требуемого значения (Wтреб) – проходной балл. Критерий же заключался в правиле «если сумма баллов равна или больше проходного балла, то абитуриент поступил, если меньше, то нет». В соответствии с этим критерием все решения, которые ведут к достижению результата, являются приемлемыми и равнозначными.

2. Критерий превосходства.
W i > W j

В этом случае сравниваются два показателя и выбирается лучший из них. Критерий превосходства является частным случаем критерия оптимальности.

3. Критерий оптимальности.
W = max (min) W i

Наилучший показатель выбирается из нескольких возможных.

Критерии превосходства и оптимальности применяются в системе государственной службы при проведении конкурсов, определении лучших структурных подразделений, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и т. д.

4. Критерий адаптивности.
W(τ) = max (min) W i(τ)

Применяется тогда, когда комплекс условий оценки (τ) не фиксирован и предполагает возможность оперативного реагирования на изменение обстановки.

Данный подход уже активно используется в системе государственного управления. Так, цель административной реформы в Российской Федерации* состоит в достижении показателей, содержание которых, их количественное выражение и применяемые

* Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 №1789-Р «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 годах».

критерии пригодности показаны на Рисунке 1.

Критерии эффективности определяют соотношение показателей, например, процент граждан, оставшихся удовлетворенными результатом обращения в государственные органы (W14%) на начало административной реформы (конец 2005 г.), и показателей (Wтреб), которые должны быть достигнуты в ходе реформы к концу 2008 г.

В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 09.02.2008 № 157-р административная реформа продлена на 2009-2010 годы и требуемые показатели эффективности, которые необходимо достичь к окончанию 2010 г., составляют, соответственно, Wтреб (70%), Wтреб (3%) и Wтреб (70 ед.). Тем не менее для оценки текущей деятельности было бы чрезвычайно полезно проанализировать промежуточные результаты, достигнутые к окончанию 2008 года.

Можно спорить об адекватности этих показателей и критериев, их достижимости, возможности и способах определения достигнутых результатов. Однако поставленные цели определены достаточно ясно, равно как и необходимая степень их достижения.

Сложнее определить критерии при оценке векторных показателей. В этом случае используется метод установления «весовых значений» частных показателей, когда каждому из них присваивается определенный коэффициент (например от 0 до 1), или лексикографический метод, суть которого заключается в первоначальном выделении множества альтернатив с лучшей оценкой по наиболее важному частному показателю. Если такая альтернатива единственная, то она считается наилучшей, если их несколько, то из их подмножества выделяются те, которые имеют лучшую оценку по второму показателю, и т.д. Особую

Рисунок 1. Показатели и критерии эффективности административной реформы РФ на 2006-2008 годы.



важность приобретает выбор ключевого показателя.

Показатели эффективности помогают определить реалистические цели и «узкие места» при их достижении, оценить целесообразность принятого решения и выбрать рациональное решение из нескольких альтернатив.

Основными целями использования показателей эффективности в практике работы государственных органов являются:

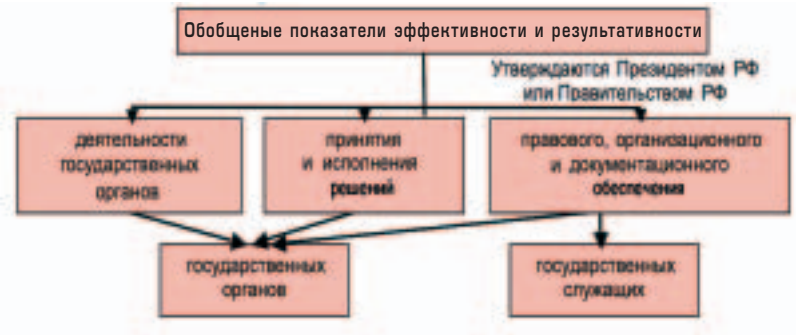
- Объективная и точная оценка деятельности государственных органов и государственных служащих.
- Совершенствование системы оплаты труда (в зависимости от эффективности деятельности).
- Уточнение положений о государственных органах и их структурных подразделениях.
- Уточнение должностных регламентов, служебных контрактов.
- Совершенствование распределения состава государственных служащих (штатное расписание государственного органа).
- Получение информации об оборудовании рабочих мест.
- Повышение достоверности информации о деятельности государственного органа (структурного подразделения).
- Совершенствование организационной структуры государственного органа.

Показатели эффективности и результативности разделяются на обобщенные и специфические, которые, в свою очередь, определяют деятельность государственных органов и государственных служащих (Рисунок 2).

Показатели деятельности государственных органов отражают конечные результаты за определенный период, показатели принятия и исполнения решений – непосредственный результат, а показатели правового, организационного и документационного обеспечения – определенный процесс.

Утверждение обобщенных показателей эффективности и результативности соответствующим должностным лицом определяется подчиненностью государственных органов (Президенту РФ или Правительству РФ). Эти показатели должны учитываться при оценке государственных органов, государственных служащих и непосредственно определять принимаемые решения, в том числе в кадровой политике. Если в коммерческих ор-

Рисунок 2. Обобщенные показатели эффективности и результативности.



ганизациях недостижение поставленных показателей влечет за собой банкротство или увольнение непосредственных организаторов и исполнителей, то в системе государственной службы отрицательные результаты в той или иной сфере деятельности нередко приводят лишь к «пересаживанию» чиновников из одного кресла в другое.

Специфические показатели эффективности и результативности также могут использоваться для оценки государственных органов и государственных служащих (Рисунок 3).

Такие показатели устанавливаются индивидуально для отдельных гражданских служащих. Они связаны со спецификой деятельности государственных органов, отражают степень выполнения отдельных функций и характеризуют непосредственный или итоговый результат [3]. Перспективным является переход от управления, ориентированного на промежуточные результаты, к управлению, нацеленному на конечные показатели эффективности деятельности государственных органов и государственных служащих.

Показатели эффективности определяются по иерархическому признаку: от показателей эффективности государственных органов и полученного конечного эффекта до показателей качества работы отдельных структурных подразделений и сотрудников. Эффективность деятельности любой организации в первую очередь определяется тем, чтобы каждый сотрудник на любом уровне, во всех структурных подразделениях был вовлечен в общее дело и вносил свой вклад в достижение ясно сформулированных целей. Если перед государственным органом поставлены цели, сформулированные в виде определенных показателей эффективности, необходимо соответствующим образом распределить задачи между подразделениями и государственными служащими, создать у сотрудников мотивацию для достижения этих целей.

Система показателей результативности на разных уровнях не должна быть противоречивой, более того, правильно поставленная цель в виде показателей эффективности на низшем уровне иерархии должна способствовать улучшению показателей на верхнем уровне. В силу того, что построение показателей идет «сверху — вниз», т.е. от целей и задач органа власти, показатели на нижних уровнях должны

Рисунок 3. Специфические показатели эффективности и результативности.

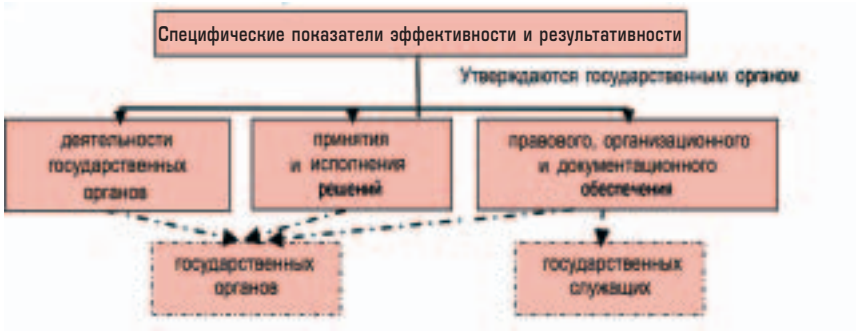


Рисунок 4. Алгоритм разработки показателей и критериев эффективности.



способствовать достижению данных целей.

Важно установить ряд этапов, определяющих последовательность проведения мероприятий (Рисунок 4).

Как отмечалось выше, показатели эффективности деятельности государственных служащих отражаются в служебном контракте и в должностном регламенте. Первичным является должностной регламент, который прилагается к служебному контракту*. Будучи составной частью должностного регламента, показатели эффективности и результативности определяются должностными обязанностями; перечнем вопросов, по которым государственный служащий вправе и обязан самостоятельно принимать решения или участвовать в подготовке проектов нормативных правовых актов; сроками и процедурами подготовки и принятия решений (Рисунок 5).

Рисунок 5. Роль показателей эффективности и результативности.



* Указ Президента РФ от 16.02.2005 № 159 «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации».

Возможные показатели эффективности деятельности государственных служащих можно разделить на следующие группы:

- **Процентные показатели** – доля своевременно подготовленных (отправленных) документов; доля прошедших экспертизу (получивших положительную оценку) документов; доля граждан (организаций), давших положительную оценку; эффективность деятельности по сравнению с предшествующим периодом.
- **Количественные показатели** – количество и объем подготовленных документов; количество обслуженных граждан (организаций).
- **Рейтинговые показатели** – место среди других сотрудников (структурных подразделений). Их применение предполагает расположение оцениваемых сотрудников по порядку – от самого лучшего до самого худшего. Итоговая оценка определяется суммой порядковых номеров, полученных работником за выполнение поставленных задач.
- **Экономические показатели** – полученный экономический эффект за период деятельности (Wрез); соотношение затрат и полученного результата (Wрез – Wзатр или Wрез/Wзатр). В государственных органах должны устанавливаться жесткие нормативы затрат как ресурсов, так и времени на выработку управленческих решений. Однако на практике определить вклад конкретного госслужащего в достижение экономических показателей государственного органа бывает сложно.
- **Временные показатели** – среднее время решения однотипных задач, например регистрация и отправка документов, ведение личных дел, оформление документов на получение государственных пенсий и т. д.; время перерывов в течение определенных процессов (работа программных средств, обслуживание граждан, организаций); среднее отношение фактического времени выполнения поручения/задания к плановому; время выполнения государственными служащими квалифицированной работы (применяется для оценки руководителей).

Достаточно сложной является проблема оптимизации перечня показателей. Если показателей слишком много, то издержки мониторинга могут превысить положительный эффект. Если же их недостаточно, то может возникнуть эффект «искажающего поведения», когда деятельность госслужащего будет направлена не на достижение конечных результатов, а на «то, что оценивается» [4].

Показатели эффективности и результативности деятельности государственных служащих структурных подразделений государственных органов, определенные в их должностных регламентах и служебных контрактах, устанавливаются руководителями (начальниками) соответствующих структурных подразделений.

Показатели эффективности могут характеризовать результаты, ориентированные на других сотрудников (структурных подразделений), другие государственные органы, население.

Порядок утверждения обобщен-

ных и специфических показателей эффективности и результативности определен в статье 50 «Оплата труда гражданского служащего» Федерального закона № 79-ФЗ. Однако степень их достижения в соответствии с установленными критериями должна учитываться не только при оплате труда, но и при оценке деятельности государственных органов, проведении аттестаций, квалификационных экзаменов, управлении карьерой госслужащих. В систему оплаты труда в большей мере должны закладываться не формальные показатели – стаж государственной службы, уровень замещаемой должности, имеющийся классный чин, а реально достигнутые результаты. Соответственно необходимо стремиться к тому, чтобы деятельность как можно большего количества государственных служащих (в идеальном варианте всех) оценивалась и оплачивалась в соответствии с реальными достигнутыми показателями эффективности.

Применение показателей, критериев эффективности должно обеспечивать возможность получения максимально точных, объективных, достоверных, подлежащих проверке результатов и содействовать росту эффективности и результативности государственной службы на всех уровнях.

Обоснование и выбор специфических показателей эффективности, установка приоритетов, ранжирование могут осуществляться различными субъектами управления и различными способами:

- нормативными правовыми актами вышестоящего государственного органа (руководителя);
- волевым решением соответствующего руководителя (лица, принимающего решение);
- методом экспертной оценки с последующим утверждением руководителем;
- внешним аудитом;
- данными социологического опроса потребителей.

Во всех случаях необходимо учитывать положения известной теоремы Курта Геделя, который утверждал, что состоятельность и полноту какой-либо логической системы можно установить, только погружая ее в систему более высокого уровня. Эффективность системы в рамках самой системы определить невозможно. Установить объективные показатели оценки государственного органа, структурного подразделения или государственного служащего может только общество, орган государственного управления или должностное лицо более высокого уровня.

Литература

1. Государственное управление. Словарь-справочник (по материалам «International Encyclopedia of Public Politic and Administration») / ООО «Издательство “Петрополис”», 2001.
2. Надежность и эффективность в технике: справочник в 10 т. Т.3. Эффективность технических систем / Под общ. ред. В.Ф. Уткина, Ю.В. Крючкова. 1988.
3. Комментарий к ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» / под ред. Козбаненко В.А. (Председатель редакционного совета – Медведев Д.А.) СПб, 2008.
4. Государственное управление в современной России: учебно-методический комплекс / Е.В. Охотский. М., 2008.