

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

17.1. Понятие эффективности государственного управления

В сфере государственного управления ключевым фактором, отрицающим или оправдывающим конкретные методы и формы деятельности, традиционно считается эффективность. Поэтому большинство частных проблем реализации государственного управления можно объединить в одну, наиболее общую и актуальную как на региональном, центральном (федеральном), так и на межгосударственном уровнях — проблему эффективной организации работы системы административно-государственного управления. Актуальность этой проблемы возрастает в условиях постиндустриального общества. «...Постиндустриальное общество определяется как общество, в экономике которого приоритет перешел от преимущественного производства товаров к производству услуг, проведению исследований, организации системы образования и повышению качества жизни; в котором класс технических специалистов стал основной профессиональной группой и, что самое важное, в котором внедрение нововведений... во все большей степени стало зависеть от достижений теоретического знания... Постиндустриальное общество... предполагает возникновение нового класса, представители которого на политическом уровне выступают в качестве консультантов, экспертов или технократов» [Bell D. Notes on the Post-Industrial Society // The Public Interest. 1967. № 7. P. 102].

Все это предопределило отказ от традиционного механистического подхода к управлению и стимулировало поиск новых теоретических моделей и практических методик реализации эффективного государственного управления.

Вследствие своей практической и теоретической значимости, проблемы, связанные с концептуализацией понятия эффективности государственного управления, разработкой методов повышения эффективности и ее измерения, подробно рассматриваются практически во всех общественных науках. Более того, эти проблемы стали ключевым предметом исследования отдельных научных дисциплин (например, экономики общественного сектора или муниципального менеджмента). Однако любая наука (точнее, любой исследователь, работающий в рамках той или иной научной парадигмы) рассматривает эти проблемы под специфическим углом зрения.

Само понятие эффективности, благодаря присущей ему многоаспектности, имеет множество трактовок и толкований. Безусловно, выбор одного из них или создание нового будет зависеть от целей конкретного анализа, уровня этого анализа и, наконец, избранной

методологии. Так, в микроэкономике под эффективностью часто понимают *производственную функцию, описывающую зависимость затрат и выпуска, или же достижение наибольшего объема производства товаров и услуг с применением ресурсов определенной стоимости* [Макконелл, 1996; Стиглиц, 1997]. В административной теории наряду с экономической составляющей понятия эффективности («отношение объема предоставленных услуг к стоимости (объему) ресурсов, необходимых для предоставления данного объема услуг» [Epstein, 1988]) часто также и техническую (или организационную) составляющую, определяемую с позиций целедостижения. Техническая эффективность означает степень соответствия государственных служб потребностям, знаниям и ресурсам их клиентов, т.е. отражает соответствие управленческой организации внешним условиям. Множественность значений понятия «эффективность» и трудности его однозначного определения (даже в рамках конкретного анализа) отражаются и в терминологии. В англоязычной литературе наряду с понятием *effectiveness*, обозначающим эффективность, часто используется понятие *efficiency*, переводимое как результативность, и *productivity*, обозначающее производительность. Кроме того, в последние годы наряду с этими терминами широко используется понятие *performance*, переводимое как степень эффективности функционирования; оно позволяет ввести в определение эффективности работы организаций качественный аспект.

Исторически, в процессе смены одной доминирующей научной парадигмы другой, понятие эффективности изменялось и постепенно приобретало все более широкий круг толкований. Процесс расширения и, усложнения значений этого понятия был особенно заметен в ходе методологических изменений внутри организационной теории и теории государственного управления.

Приверженцы «классической школы» нередко трактовали «эффективность» как достижение формальных целей, заранее установленными методами в конкретные сроки [Taylor, 1911]. Однако такой механистический подход к концептуализации понятия эффективности предполагал, что цели организации четко установлены и измеряемы и для достижения этих целей используются стандартные методы. Этот подход оказался уместен лишь для анализа эффективности простых организаций, персонал которых подчинен четким правилам и выполняет простые рутинные операции. Простая организация с жесткой иерархической структурой и, обычно, сильными патерналистскими традициями предъявляла работнику элементарные требования: быть лояльным и выполнять работу в установленные сроки указанным свыше способом. Это прекрасно понимали приверженцы механистического, ценностно-нейтрального отношения к анализу эффективности организаций, начиная с Фредерика Тэйлора и Макса Вебера, когда стремились избежать в своих исследованиях рассматривания этических, политических или психологических факторов. В традиционной, или «классической», парадигме административной политики, базирующейся на принципах, изложенных в работах Ф. Тэйлора, В. Вильсона и М. Вебера, акцент на эффективность работы аппарата государственного управления

является решающим. Эффективность в данном случае носит объективный, внеличностный характер и основывается на трех методологических установках: отделении администрирования от политики, признании того, что «в каждом элементе любой работы всегда существует один метод и один способ исполнения, который быстрее и лучше, нежели все остальные» [Taylor, 1911, 7, 25], и, наконец, признание бюрократической организации как наиболее эффективной для внедрения научных принципов управления.

Классик американской административной науки Дуайт Уалдо прямо указывал на детерминацию роста всеобщего интереса к феномену эффективности процессом перехода от условий деятельности организаций XIX в. к условиям деятельности организаций XX в. «На стыке веков, однако, стало очевидно, что мораль, несмотря на всю желательность, недостаточна. Демократия должна быть состоятельной, способной (able). Граждане должны быть активны и бдительны. Государственная машина не должна терять время, деньги и энергию. Расточительное использование наших ресурсов следует исправлять. Если наши благие намерения терпят крах из-за неэффективности, тогда, следовательно, неэффективность и есть главный порок» [Waldo, 1984, 287]. При этом эффективность постепенно стала своеобразным фетишем, своего рода божеством для администраторов и политиков. Не случайно поэтому возникло выражение «gospel of efficiency» (Евангелие от эффективности), подчеркивающее иррационально-ценностный оттенок веры в подходе к данной проблеме. Этот парадоксальный процесс фетишизации эффективности, когда в «термин, рассматриваемый как дескриптивный, "механический", стал вкладываться моральный смысл» [Ibid., 187], оказался предметом особого интереса многих исследователей. Так, Д. Уалдо в экзальтированном увлечении эффективностью усматривал секуляризацию, материализацию протестантского сознания. Он писал: «Догма эффективности является частью веры "muscular Christianity"» [Ibid].

Г. Саймон писал, что эффективность по сути является «modus operandi организации» и часто используется как виртуальный синоним понятия рациональности [Simon, Smithburg, Thompson, 1950], задача административной теории состоит в том, чтобы определить, «каким образом организация должна быть сконструирована, чтобы выполнять работу эффективно» [Simon, 1946, 64]. Такой подход определял главными инструментами изменений в организациях (и соответственно инструментами повышения эффективности их работы) административное распоряжение, приказ, способный рационализировать действия персонала (например, установить «эффективную» структуру или упразднить «неэффективную»). Сузив базу для непредсказуемых, случайных действий индивидов, директивный способ управления, по мнению приверженцев технократического, или механистического, подхода, позволял наилучшим образом производить «количественную рационализацию», облегчая тем самым процесс измерения эффективности, который осуществлялся с помощью простых показателей в системе затрат / выпуска. Однако, как уже отмечалось выше, именно в позитивистском стремлении к анализу

количественных показателей и манипуляции цифрами социальное качество организационных изменений почти всегда остается за бортом исследований.

Таким образом, при механистическом подходе к теории и практике организации эффективной работы персонала фактически не затрагивались психологический, социальный и политический аспекты эффективности (последний намеренно опускался, поскольку в основе традиционных административных моделей лежал принцип четкого разделения компетенции политиков и администраторов). Все внимание исследователей и управленцев-практиков было обращено на техническую сторону управленческого процесса внутри организации, роль факторов внешней среды при этом опускалась. Постепенно противоречия идеальных бюрократических моделей и реальной управленческой практики, а значит противоречия между предписываемыми и реальными результатами деятельности государственного управления стали столь очевидными, что потребовалась корректировка управленческой парадигмы, включение в нее более широкого круга аспектов управленческой деятельности.

«Школа человеческих отношений» отвергла механистическое понимание эффективности, определяемой через формальное достижение целей, как слишком упрощенное и не соответствующее практике. Эффективность стала трактоваться как сложное, комплексное явление, определяемое по ряду критериев: степени удовлетворения персонала организации своей работой и ее результатами, уровню текучести кадров в организации, мотивации персонала и др. В этом случае к условиям эффективности кроме лояльности, подчинения и четкого знания процедуры выполнения операций относится также и осознанное удовлетворение работой и условиями труда, межличностными отношениями, сложившимися в коллективе. Иными словами, в исследование феномена эффективности были включены социально-психологические факторы и неформальные связи внутри организации. Однако здесь скрывалась опасность другого рода. Чрезмерная актуализация психологических факторов, построение концепции эффективности на основании иерархии потребностей ограничивали ее применимость сферой межличностных отношений внутри организации и вследствие этого чрезмерно упрощали оценку реальных управленческих процессов. Пренебрежение формальными аспектами деятельности организаций, проблемами иерархии власти (своеобразная реакция отторжения на предшествующий технократический, или механистический, подход к управлению) привело к неадекватности данного подхода относительно анализа деятельности сложноорганизованных систем. И здесь приходится полностью согласиться с М. Крозье, который выступил за конструктивный синтез этих двух научных подходов, неправомерность актуализации лишь одной из сторон деятельности организаций: либо формальной, либо неформальной.

Представители кибернетического, а затем и синергетического подходов к анализу эффективности сделали это понятие более сложным, постаравшись при том избежать как индивидуалистического, так и структурного детерминизма. Исходным пунктом их ме-

тодологий стала открытость и сложность организаций, их активное взаимодействие со средой, система обратной связи. Иными словами, отвергалась простота, закрытость, линейность организаций, присущая механистическим моделям, а также индивидуализм, атомистичность и чрезмерный психологизм, характерные для теоретических разработок представителей школы человеческих отношений.

Если рассмотреть изменения в подходах к анализу условий эффективного управления через призму развития моделей организационных систем, то можно выделить три типа таких системных моделей, каждый из которых базируется на организационных принципах, выработанных, соответственно: 1) «классической школой», 2) кибернетическим подходом и 3) синергетическим подходом.

1. Механистический тип организационной системы характеризуется крайне слабой структурной реакцией на изменения среды. Соответственно для организационных систем такого рода характерен небольшой инновационный потенциал и незначительные возможности его реализации. Конфликт между бюрократией и изменениями (инновациями) здесь весьма ошутим.

2. Адаптивный тип организационной системы характеризуется приспособлением к изменениям внешней среды. Организационные системы такого типа реагируют *post factum*, стараясь приспособить свою организационную структуру к новым условиям. Тип обратной связи в данном случае отрицательный.

3. Креативный тип организационной системы характеризуется активной ролью в преобразовании среды и гибкой организационной структурой. Организации такого типа ориентированы на внутриорганизационное развитие и развитие внешней среды. Они способны оперативно менять как цели деятельности, так и структуру. Тип обратной связи в данном случае положительный.

Кибернетика и, позднее, синергетический подход определили также и новые условия эффективности:

- необходимость отказа от искусственного навязывания направлений развития сложноорганизованных систем;
- актуализация «чувствительности» к начальным условиям, заключающаяся в выделении особого в условиях генезиса организации и процессе ее развития (наибольшее внимание уделяется «личной» истории организации);
- определение эффективности управленческой деятельности не через анализ количества затраченных ресурсов, а посредством исследования качественного распределения управленческого воздействия (конфигурации административного воздействия);
- признание множественности потенциальных сценариев развития сложноорганизованных систем (принципиально важно для эффективного управления учитывать максимальное количество такого рода сценариев или моделей);
- ускоренный качественный рост системы определяется включением механизмов положительной обратной связи, приводящим к «режимам с обострением».

Таким образом, новый системный показатель эффективности стал еще более сложным, поскольку он включает в себя как истори-

ческие, экономические, психологические (мотивационные), так и структурно-коммуникативные составляющие.

17.2. Социальная эффективность государственного управления

Как видно из предыдущего параграфа, проблема концептуализации понятия эффективности государственного управления, выбора принципов ее анализа и оценочных критериев оказалась гораздо более сложной, нежели проблема анализа эффективности в сфере частного производства и рыночного обмена. Это объясняется прежде всего отсутствием универсального и объективного оценочного механизма работы системы государственного управления. В частном секторе таковыми являются цены, устанавливаемые в ходе свободно-го рыночного обмена, а основным критерием эффективности работы фирмы является соответственно ее прибыль.

В системе государственного управления, как правило, применяется единственный способ оценки эффективности — самостоятельная разработка стандартов измерения эффективности. Иными словами, деятельность государства оценивается, исходя из выработанной им же оценочной шкалы и методов измерения. При этом открываются широкие возможности для извращения или подмены общественных целей, и интересов целями и интересами самой бюрократической системы. Следствием этой и ряда других причин стали активные административные реформы, проводимые с конца 70-х годов практически во всех странах Запада. Основной ориентацией в выборе стратегии повышения эффективности государственного управления была избрана ориентация на рыночные (менеджерiales) формы и методы управления. Сущность менеджериализации государственного управления заключается в том, чтобы обеспечить более широкий выбор услуг, предоставляемых муниципальными службами населению и стимулировать конкуренцию между ведомствами, предоставляющими эти услуги. В конечном счете, речь идет о повышении эффективности в поставках услуг. В наиболее радикальных вариантах такая стратегия может привести к приватизации целых отраслей государственного управления. Более сбалансированный подход заключается в косвенном воздействии на поставщиков услуг посредством предоставления гражданам большей информации о ценах, условиях и качестве этих услуг.

Таким образом, свободный выбор и конкуренция бесспорно являются центральными целями движения за эффективность, которые легко обнаружить в национальных программах административных реформ по всему миру.

Однако первый опыт реализации в Великобритании, США, Канаде и ряде других государств менеджерiales стратегий вызвал множество дискуссий о перспективах административно-государственного управления как особого социально-политического института, поскольку он в ходе этих реформ был, по сути, подменен сервисной службой с неясной легитимностью, степенью ответственности и подотчетности населению. В контексте ориентированных

на рынок реформ гражданин превратился в потребителя, а представитель государственной власти в менеджера сферы услуг. Западные исследователи оценивают это явление, с одной стороны, как кризис традиционных институтов либеральной демократии, с другой, как объективно существующее противоречие между экономической эффективностью (efficiency) и демократией.

Экспансия государства с ее директивным способом распределения ресурсов и благ подменялась экспансией рынка с доминированием «права сильнейшего» и очевидными прорехами в социальной политике. Отсюда наиболее актуальной проблемой в сфере оценки эффективности государственного управления становится *проблема гармоничного совмещения рыночного и общественного подходов к оценке эффективности*. Это доказывает растущий интерес западных и отечественных социологов, политологов, экономистов, правоведов к данной проблематике.

В последние годы в западной и отечественной литературе проявляется тенденция говорить о «социальной экономии» и «социальной эффективности», противопоставляя эти выражения ранним и более узким значениям эффективности и производительности. Очевидно, это связано с ограниченностью применения рыночных методов оценки в сфере государственного управления, сменой управленческой парадигмы, актуализацией анализа социальных взаимодействий в ходе управленческого процесса, а также требованием оценки социальных эффектов управленческих решений. В западной и, в особенности, в англоязычной литературе по вопросам административно-государственного управления понятие «социальная эффективность» в большинстве случаев используется как своеобразная альтернатива экономической эффективности и производительности. К примеру, Маршал Димок в своей работе «Критерии и цели административной политики» явно стремится отойти от механического значения эффективности. Любые жесткие или механистические интерпретации термина, считает он, не уместны: хорошая администрация не является «холодно-механической» — она сильно гуманизированная, «живая и яркая». Более того, Димок утверждает, что «нет никакой эффективности в реальности, которая не была бы также и социальной». Эффективность, и это вполне очевидно, является ключевым объектом административной политики, но она должна быть социально, гуманистично интерпретирована. Эффективность — это вопрос качества, и потому количественные и механистические методы измерения не исчерпывают всей полноты проблемы.

Французский исследователь Анисе ле Пор, критикуя бюрократию и традиционный подход к анализу государственного управления, также пишет: «Опыт показывает, что недостаточно изменить способ производства, социальную систему или систему правления, чтобы исчез риск возрождения бюрократии; опасения в отношении ее нового появления требуют добросовестного определения причин, ее порождающих, а также сильной политической воли, чтобы избавиться от прежней логики развития и определить условия создания большей социальной эффективности» [Pars, 1985, 65].

Авторы, цитаты из работ которых приведены выше, интерпретируют социальную эффективность как альтернативу чисто экономической (или, скорее, механистической) трактовке эффективности государственного управления. Уже сам термин «социальная эффективность», по их мнению, призван подчеркнуть социальную сущность процесса управления, гуманизировать образ управленческой организации. Однако такой подход не предоставляет нам существенных характеристик феномена социальной эффективности и, пожалуй, лишь затрудняет понимание того, какой конкретный смысл вкладывается в понятие «социальная эффективность».

Другой подход к интерпретации социальной эффективности, также довольно часто встречающийся в литературе, связывает этот феномен с эффективной социальной политикой государства, созданием и распределением общественных благ. Такая трактовка обычно вписана в анализ становления и развития так называемого социального государства, или государства всеобщего благоденствия (welfare state). Критический подход к рыночному механизму распределения, вызванный прежде всего необходимостью устранять изъяны рынка за счет политического механизма его коррекции, актуализировал значение социальной эффективности как более справедливого распределения благ. Однако такой подход также представляется не вполне правомерным, поскольку имплицитно содержит в себе противоречие между максимизацией общественного блага (в форме, скажем, социальной поддержки, бесплатного образования, медицинского обслуживания) и экономической (рыночной) эффективностью, требующей достижения оптимального (по Парето) размещения ресурсов. Таким образом, проявляется определенное напряжение между социальной составляющей термина (в данной конкретной интерпретации) и эффективностью.

Можно привести и еще один, более узкий, подход к интерпретации термина «социальная эффективность». Он заключается в следующем противопоставлении «эффективность» — «бюро» — versus социальная «эффективность» и базируется на методологии теории рационального выбора и неоклассических предпосылках. Вкратце изложим его суть. Государственная бюрократия как рациональный максимизатор собственной выгоды стремится к увеличению собственного бюджета и масштабов конкретной управленческой организации. Эти цели на определенном этапе экспансии бюрократии становятся для общества крайне неэффективны, поскольку, как писал почти двести лет тому назад О. Конт, чиновник «существует только за счет производства трудящихся классов; и что все, что он потребляет, отобрано у производителей» [Comte, 1817, 29—30]. Социальная эффективность в данном случае определяется как разница между произведенным данной организацией общественным продуктом и затратами общества на ее содержание. Безусловно, такая трактовка термина связана с предыдущей, однако она должна быть рассмотрена как вполне самостоятельная, поскольку предусматривает более частный уровень анализа. Ж.-Э. Лейн писал по этому поводу. «Говоря об эффективности, мы должны отделить вопрос, какой из этих двух механизмов является наиболее эффективным, от

вопроса, в какой мере бюро или политические программы должны наиболее эффективно организовывать свою деятельность» [Цит. по: Сморгун, 1998, 26].

Однако все вышеприведенные подходы актуализируют проблему распределения ресурсов и методологически ближе к политической экономии или менеджменту организаций (в последнем случае). Поэтому попытаемся дать собственное определение понятия «социальная эффективность».

Социальная эффективность — это функция минимизации трансакционных издержек. Она непосредственно связана с эффективной работой механизма координации социальных взаимодействий. Наш подход к концептуализации понятия «социальная эффективность» строится на следующих основных предпосылках:

- социальная эффективность администрации заключается в умении на макроуровне политической неопределенности, формулировке четких «правил игры» и контроле за их исполнением;

- социальная эффективность тем выше, чем больше вложения общества в наращивание потенциала государства, определяемого как «способность эффективно проводить и пропагандировать коллективные мероприятия» [Государство в меняющемся мире. Отчет всемирного банка, 1997, 9]; при этом важно подчеркнуть, что речь идет не о количественном экстенсивном увеличении мощи государства (бюрократического аппарата, армии, полиции и т.д.), а о поиске качественно иных способов организации административно-государственного управления;

- ключевым способом повышения потенциала государства и соответственно социальной эффективности как результата использования этого потенциала, является создание эффективной системы норм и правил, проясняющих социальные взаимодействия и ограничивающих риски различного рода. (В этом случае нас интересует влияние на эффективность государственной политики и экономики неэкономических факторов, определяемое через величину трансакционных издержек. Соответственно, чем выше социальная эффективность, тем меньше затраты общества на трансакционные издержки (издержки обмена). Для современных постиндустриальных обществ вопрос возрастания трансакционных издержек стоит достаточно остро, так как их рост определяется ростом сложности контактных отношений, углублением разделения труда, увеличением количества инноваций. Не менее (а, пожалуй, даже более) актуален он для так называемых переходных обществ, в особенности России и стран бывшего СССР. Здесь рост трансакционных издержек определяется, скорее, иными причинами: потерей ориентиров социального взаимодействия, исключительно низким уровнем доверия к правительству, политикам, деловым партнерам, неразвитая информационная система и т.д.)

Данное определение имеет по крайней мере три преимущества. Во-первых, оно позволяет оценивать социальную эффективность вне зависимости от уровня анализа: на уровне сообществ государств, отдельных национальных государств, организаций, их подразделений и т.д. Во-вторых, оно в значительной степени позволяет

избежать идеологической окраски, оставаясь нейтральным по отношению к различным формам координации взаимодействий рынку, иерархии и прочим. Наконец, в-третьих, оно одинаково применимо к оценке управления, как в частном, так и в общественном секторах.

Изменение акцентов в административно-государственном управлении с процесса и правил на качественное удовлетворение потребностей клиентов повлекло за собой введение новых индикаторов эффективности административно-государственного управления: уровня удовлетворения граждан предоставляемыми услугами, уровня доверия к центральному правительству и местной администрации, степени вовлечения в процесс принятия решений и т.д. Это, в свою очередь, потребовало изменений управленческой культуры и формирования нового стиля работы.

17.3. Измерение эффективности государственного управления

Как уже отмечалось в предыдущих параграфах, оценка эффективности государственного управления представляет собой самостоятельную сложную проблему для теории административно-государственного управления. Сложность этой проблемы предопределена, во-первых, отсутствием в государственном секторе единственного показателя результатов, каким в частном секторе обычно является прибыль и, во-вторых, «продукция организаций государственного сектора, как правило, трудно поддается измерению и не предназначена для конкуренции» [Операционная неэффективность и низкое качество государственных услуг, 1]. В этих условиях довольно трудно «найти показатели деятельности, удовлетворяющие идеальным требованиям содержательности, сопоставимости, ясности, контролируемости, широты охвата, неограниченности, значимости и доступности» [Операционная неэффективность и низкое качество государственных услуг, 1]. Тем не менее, к настоящему времени создано и апробировано достаточно много различных методик измерения эффективности, в которых их создатели попытались преодолеть указанные выше недостатки. Рассмотрим некоторые из них.

Комплексную методику оценки эффективности системы государственного управления и качества государственных услуг разработали сотрудники Института государственного управления Кэмпбел (США) (<http://www.maxwell.syr.edu/gpp/about/index.asp>). Начиная с 1996 г., данная методика была использована для оценки эффективности управления всех штатов, 35 самых крупных городов США, и 40 больших округов. Эта методика направлена на оценку эффективности государственной администрации по следующим сферам деятельности:

- Управление капиталом (финансовый менеджмент);
- Управление человеческими ресурсами;
- Менеджмент по результатам;
- Управление информационными технологиями.

Совокупная оценка показателей эффективности по всем четырем направлениям позволит, по мнению авторов методики, проводить сравнительные кросснациональные исследования эффективности государственного управления. Удачные методики оценки эффективности на региональном уровне, разработанные правительством провинции Альберта (Канада) (<http://www.finance.gov.ab.ca/index4.html>) и штатом Вирджиния (США) (<http://www.dpb.state.va.us/>). Распространенной методикой оценки сравнительной эффективности муниципального управления является «сравнение по сопоставимым показателям с другими органами в сходных функциональных областях» [Операционная неэффективность и низкое качество государственных услуг, 2]. Показательным примером такой методики является сравнительный анализ собственной деятельности администрации г. Сан-Диего (США) (*The Service Efforts and Accomplishments document*).

К апробированным и уже доказавшим свою дееспособность методикам измерения качества и эффективности государственных и муниципальных администраций относится распространенная в государствах Западной и Центральной Европы. Общая структура оценки (Common Assessment Framework — CAF). Эта методика была разработана в результате тесной кооперации государств — членов ЕС в конце 90-х годов XX в. на основе широко применяемой в частном и публичном секторах концепции управления качеством (Total Quality Management). Основная цель Общей структуры оценки — разработать простую в использовании методику оценки эффективности и качества, которая могла бы быть использована для проведения внутриорганизационной самооценки. Эта цель конкретизируется в ряде основополагающих задач.

Общая структура оценки должна:

1. служить предварительным инструментом самооценки (тестирования) эффективности управления организациями в рамках более общей стратегии управления качеством;
2. способствовать проведению сравнительных исследований эффективности в государственном секторе;
3. обеспечить своеобразный мост между различными вариантами использования управления качеством в административной политике стран ЕС.

Исходя из поставленной цели и задач CAF основывается на двух ключевых принципах:

1. совместимость с различными организационными моделями государственных администраций.
2. Применимость для оценки специфики качества работы организаций государственного сектора.

Основные элементы, составляющие CAF, в общем виде представлена на схеме 1.



Схема 1. Структура CAF

Ист.: Университет административных наук Spreyer, Германия
www.caf-netzwerk.de.

Как следует из схемы, Общая структура оценки представляет собой комплексный инструмент оценивающий влияние изменения качества и эффективности на персонал организации, ее клиентов (потребителей услуг) и общество в целом. К ключевым критериям оценки относятся качество управления человеческими ресурсами, потенциал лидерства, а также полноту использования внешних ресурсов и партнерских отношений. Это свидетельствует об актуализации социально-психологической составляющей управления, попытки оценить прежде всего качество и результативность управленческих отношений. Конкретное содержание CAF и подробные инструкции по использованию этой методики доступны в Интернете на сайте www.eipa.nl/CAF/en/AssessmentForm-Results.htm. на всех основных европейских языках.

На следующей схеме представлен пошаговый процесс реализации CAF, что позволяет нам наглядно представить механику действия этой методики.

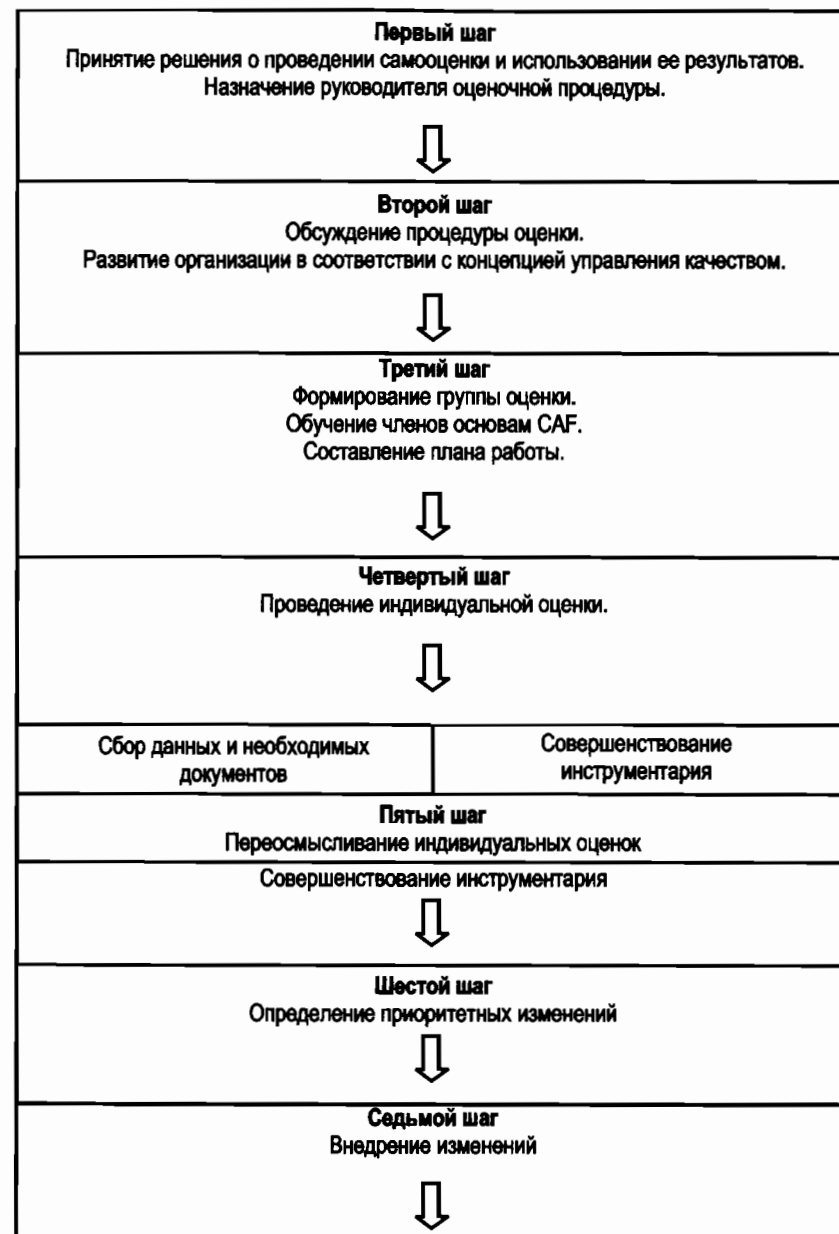


Схема 2. Основные этапы реализации
Общей структуры оценки (CAF)

Ист.: Университет административных наук Spreyer, Германия
www.caf-netzwerk.de.

Обращаем внимание на цикличность процесса оценки эффективности. Цикличность определяет не разовый, а регулярный характер оценки, делая ее обязательным и постоянным элементом системы управления организацией.

Данная методика оценки эффективности и качества является важным шагом на пути формирования единого европейского административного пространства, способствующим конвергенции различных национальных административных систем, на основании единых стандартов качества и эффективности государственного управления.

Важным дополнением Общей структуры оценки и других европейских методик измерения эффективности является совершенствование системы предоставления (обеспечения) услуг за счет использования такого инструмента как «бенчмаркинг».

Под эгидой ЕС была создана европейская сеть бенчмаркинга (The European benchmarking network (EBN)), которая объединила в рамках неформальной кооперации руководителей по административно-государственному управлению всех 15 европейских государств-членов ЕС с целью обмена опытом, знаниями и новыми идеями. Эта сеть обеспечивает ее участников и всех заинтересованных лиц свободным доступом к информации о новейших достижениях по всей Европе и предоставляет необходимые услуги для выбора партнера по бенчмаркингу.

Европейская сеть бенчмаркинга поддерживается Европейским институтом административной политики, что обеспечивает достаточно высокий научный потенциал сети.

Перспективной задачей для российских административных реформ является разработка собственной методики оценки эффективности государственного управления и стандартов качества управленческих процедур. Очевидно, что зарубежный опыт в данной сфере окажется весьма полезным и при определенной корректировке вполне применимым в российских условиях.

* * *

В качестве итога данной главы можно отметить, что исследование эффективности государственного управления как в России, так и за рубежом складывается в конце XX в. как самостоятельное научное направление, в котором при различии подходов имеется ряд общих положений и исследовательских тенденций: признание инноваций в сфере административно-государственного управления как ключевого фактора повышения ее эффективности, необходимость перемещения внимания исследователей с технико-экономических сфер реформирования на социально-политические, признание за последними более высокого потенциала развития, необходимость концептуализации понятия «социальная эффективность» и поиск методов ее измерения и, наконец, поиск моделей социально-эффективного государственного управления.

ЛИТЕРАТУРА

- Брю С.Л., Макконелл Р. Экономикс. М., 1996.
Операционная неэффективность и низкое качество государственных услуг. С. 1 // <http://www.worldbank.org.ru/rus/reforms/>.
Сморгунов Л.В. Консолидация демократии и проблема формирования эффективного государства в России // Вестник СПбГУ. Сер. 6. 1998. Вып. 2.
Стиглиц Дж. Экономика общественного сектора. М., 1997.
Университет административных наук Speyer, Германия // [www.caf-netzwerk.de A.le Pars L'Etat efficace](http://www.caf-netzwerk.de/A.le%20Pars%20L'Etat%20efficace). Paris, 1985.
Bell D. Notes on the Post-Industrial Society // The Public Interest. 1967. № 7.
Come A. De l'Organisation Sociale Consideree dans ses Rapports avec les Moyens de Subsistence des Peuples // Le Censeur Europeen 2, 1817.
Epstein P.O. Using Performance Measurement in Local Governments: A Guide to Improving Decisions, Performance, and Accountability. Denver, 1988.
Lane J.-E. The Public Sector. Concepts, Models and Approaches. London, 1993.
Niskanen W.A. Bureaucracy and Representative Government. Aldine-Atherton, 1971.
Simon H., Smithburg D., Thompson V. Public administration / New York, 1950.
Simon H. The proverbs of administration // Public administration review. 1946. № 6.
Taylor F. Principles of Scientific Management. Harper: New York, 1911.
The Service Efforts and Accomplishments document // <http://www.ci.san-diego.ca.us/city-manager/service-efforts/index.shtml>.
Waldo D. Public Administration // International Encyclopedia of the Social Science / D.Sills (ed.). New York, 1968. Vol. 13.
http://www.finance.gov.ab.ca/index_4.html.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Эффективность государственного управления, социальная эффективность, эффективность «бюро», стандарты изменения эффективности, производительность, степень эффективности функционирования государства, постиндустриальное общество, бенчмаркинг.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Сформулируйте понятие «эффективность» с точки зрения микроэкономического анализа.
2. Какие виды эффективности выделяют в административной теории?
3. Как определяли понятие «эффективность» представители «классической школы управления»?
4. Каково соотношение понятий «эффективность» и «рациональность» в административной теории?
5. Дайте определение социальной эффективности государственного управления?

6. Что такое транзакционные издержки и как они связаны с эффективностью государственного управления?

7. Какие виды транзакционных издержек вы знаете?

8. Перечислите и кратко охарактеризуйте существующие системы оценки эффективности и качества государственного управления.

9. Дайте развернутое обоснование необходимости разработки отечественной системы оценки эффективности государственного управления.

10. Какие индикаторы должны быть включены в эту систему оценки?