

Понятие и виды эффективности в
системе государственного и
муниципального управления

- **Эффект**-это прямой или косвенный результат управленческой деятельности безотносительно цели этой деятельности, а **эффективность**-это принципиальная управленческая характеристика, соотносящая результат (эффект) с преследуемыми целями как отношение этого результат к целям.
- **Эффективность** понимается как: возможность достижения результата; значимость получения результата для тех, кому он предназначен; отношение значимости этого результата к количеству усилий, потраченных на его достижение.

Теория организации
и административное управление

и эффективность определяется как отношение чистых положительных результатов (превышение желательных последствий над нежелательными) и допустимых затрат.

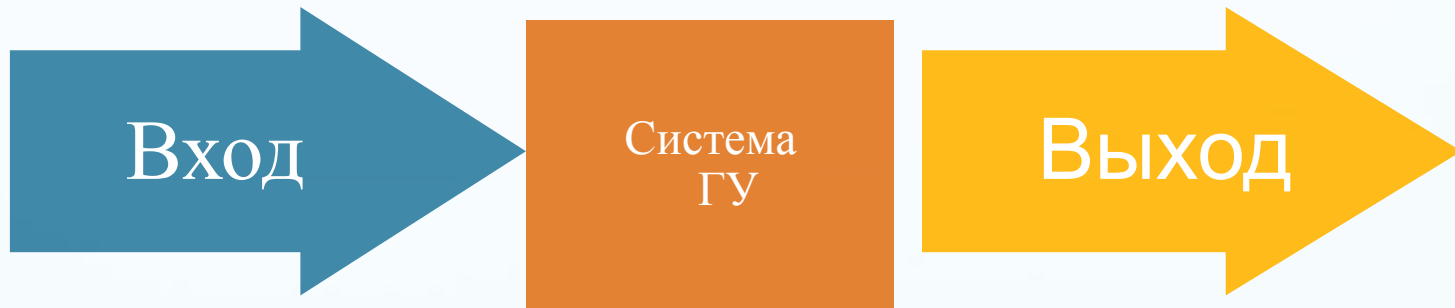
Экономика и менеджмент

Два подхода к оценке эффективности:

- 1) связан с оценкой технической эффективности. В показателях технической эффективности находит отражение характер оцениваемой деятельности: она свидетельствует о том, что «делаются правильные вещи».
- 2) Связан с оценкой экономической эффективности. Показатели экономической эффективности характеризует то, как реализуется оцениваемая деятельность, насколько производительно используются затрачиваемые ресурсы, т. е. насколько «правильно делаются эти вещи»[

- **Эффективность государственного управления** – это понятие, обозначающее соотношение результатов и достигнутых общественных целей, результатов и использованных государственных ресурсов.
- **Эффективность управления** - это деятельность с наилучшими возможными результатами по удовлетворению общественных потребностей и интересов в условиях регламентации ресурсов государством.

Содержание понятия «Эффективность государственного управления»



Требования общества(управляемого объекта), обуславливающие принятия соответствующего решения. И поддержка управляющего субъекта-легитимность(доверие общества) и ресурсы находящиеся в распоряжении государства для реализации возможных решений

Реальное изменение объекта как следствие осуществленных решений и достижение целей управляющего субъекта (системы)

Общесистемные факторы эффективности государственного управления

- 1) Базовые ценности, стратегические цели государства, легитимные концепции и модели развития общественной системы;
- 2) Организация системы государственной власти и управления и ее функционирования как единого организма в едином политическом и правовом пространстве;
- 3) Состояние государственного аппарата, его приоритетные формы, методы и стиль управляющей деятельности, профессионализм, уровень доверия населения к власти и участия в управлении государством;
- 4) Экономическая, политическая, социальная стабильность (или нестабильность) общества.

Теоретико - методологические подходы к эффективности(1)

- 1) *Подход, основанный на концепции лидерства.* Представители данного направления увязывают эффективность организации с лидерскими навыками, стилем управления, индивидуальными характеристиками и качествами руководителей органов власти, системами подбора, оценки выполнения задач, мотивацией и профессиональным развитием государственных служащих.
- 2) *Подход, развивающий теорию веберовской рациональной бюрократии.* С позиции данного подхода внимание акцентируется на иерархической структуре, функциональной специализации, наличии четких принципов регламентации профессиональной деятельности государственных служащих, которые рассматриваются как необходимые предпосылки для эффективной деятельности властных структур.
- 3) *Подход к эффективности деятельности,* связанный с теорией жизненных циклов, состоит в рассмотрении эффективности государственного управления во взаимосвязи с оценкой влияния постоянно и циклично формирующихся коалиций или групп влияния в органах власти. Характер принятия решений в бюрократических структурах и их эффективность рассматриваются в контексте жизненных циклов развития организации.
- 4) *В рамках концепции профессионализма* эффективная деятельность ставится в прямую зависимость от профессионализации органов государственной власти, наличия карьерных (профессиональных) чиновников, от уровня их профессионализма и компетентности.

Теоретико-методологические подходы к эффективности(2)

- 5) *Экономический подход*, связывающий повышение эффективности деятельности органов государственной власти с наличием механизма конкуренции среди ведомств, системой внедрения инноваций, а также политической и социальной подотчетностью государственных органов, в первую очередь перед налогоплательщиками.
- 6) *Экологический подход*, в рамках которого подчеркивается, что результаты деятельности бюрократии зависят от характера внешней среды (экологии организации) и способности органов государственной власти управлять изменениями и инновациями с целью адаптации к этим изменениям.
- 7) *Подход, основанный на концепции управления качеством*. В рамках данного подхода основное внимание акцентируется на создании в органах государственной власти системы постоянного совершенствования процессов и государственных услуг; вовлечении в эту деятельность государственных служащих, максимально используя их творческий потенциал и организуя их групповую работу. Управление качеством основано на взаимосвязи потенциала органов государственной власти и результатов деятельности при постоянном соотношении со стратегическими целями и вовлечении служащих в процессы качества, их обучении, увеличении их компетентности и мотивации.

- Эффективность государственного управления можно рассматривать в **трех аспектах-экономическом**(создание условий для функционирования и развития экономики), **социальном**(обеспечение, функционирование и развитие социальной сферы) и **бюджетном** (наполняемость бюджета для финансового обеспечения расходных обязательств государства).

- При анализе эффективности государственного управления особое значение играет *социальный эффект*.
- *Социальный эффект* – это тот совокупный результат, который получает общество в процессе потребления соответствующих материальных и духовных ценностей.
- Сущность социального эффекта заключается в том, что он должен быть устойчивым, воспроизводящимся, прогрессирующим, содержать в себе источник для последующего общественного развития

Г. В. Атаманчук подразделяет социальную эффективность государственного управления в целом и деятельности органов государственной власти в частности на три вида:

- 1. *Общая социальная эффективность.* Она раскрывает результаты функционирования системы государственного управления (т. е. совокупности государственных органов и управляемых ими объектов).
- 2. *Специальная социальная эффективность.* Она характеризует состояние организации и функционирования самого государства как субъекта управления общественными процессами
- 3. *Конкретная социальная эффективность.* Она отражает деятельность каждого управленческого органа и должностного лица, каждого единичного управленческого решения, действия, отношения.

- Экономический эффект-основан на показателях производства и потребительской динамики, в том числе по показателю ВВП на душу населения.
- Политический эффект-совокупность результата, который получает общество в процессе осуществления государством своей внутренней и внешней политики.
- Нравственный эффект-совокупный духовно-нравственный заряд, который получает общество по итогам реализации государственных управленческих решений.

Концептуальные модели эффективности

- Различные теоретико-методологические подходы к определению сущности эффективности находят свое отражение в концептуальных моделях.
- В управленческой теории принято выделять следующие модели эффективности:
 - системно-ресурсную;
 - Целевую;
 - модель удовлетворенности участника;
 - комплексную;
 - , содержащую противоречия модель.

- **Системно-ресурсная модель** основана на анализе соотношения «организация – окружающая среда». Эффективность в данной модели – способность организации эксплуатировать свою окружающую среду для приобретения редких и ценных ресурсов с целью поддержания своего функционирования.
- С позиций **целевой модели** организация эффективна в той степени, в которой она достигает своей цели.
- **Модель удовлетворенности участника** опирается на индивидуальные или групповые оценки качества деятельности организации со стороны ее членов. Организация рассматриваются как кооперативный побудительно-распределительный механизм, настроенный на то, чтобы получать отдачу от своих членов через обеспечение достойного вознаграждения их усилий

- **Комплексная модель** рассматривает эффективность как интегральную и структурированную характеристику деятельности организации. Она включает в себя оценку экономичности, действенности, производительности, качества продукта или услуги, результативности, прибыльности, качества трудовой жизни и внедрения новшеств.

- **Модель, содержащая противоречия**, исходит из того, что эффективных организаций не существует. Они могут быть эффективными в той или иной степени, поскольку:
 - 1) сталкиваются с множественными и противоречивыми ограничениями окружающей социальной среды;
 - 2) имеют множественные и противоречивые цели;
 - 3) имеют множественные и противоречивые внутренние и внешние источники оценок;
 - 4) имеют множественные и противоречивые временные рамки.

- Различные подходы к эффективности находят проявление в структурированных комплексах – аспектах организационной эффективности: функциональном, структурном, организационном, предметно-целевом

- **Функциональный** **аспект** **включает** производительность; экономичность; адаптивность, т. е. способность оптимально выполнять заданные функции в определенном диапазоне изменяющихся условий; гибкость; оперативность и своевременность выявления и решения управленческих проблем

- **Структурный аспект** эффективности, как правило, связывается с эффективностью целеполагания (сравнение нормативных и осуществляемых целей, сравнение осуществляемых целей и результатов управления, сравнение полученных результатов с объективными потребностями); рациональностью организационной структуры (распределения ответственности и полномочий, организация взаимоотношений между сотрудниками и подразделениями); соответствием системы управления, ее организационной структуры объекту управления; стилем управления (юридические формы, методы и процедуры управления); характеристиками должностных лиц (общекультурными, профессиональными, личностными).

- Рассматривая **организационно-институциональный** аспект эффективности, важно подчеркнуть, что оценка эффективности является производной от того, какое место и какие функции выполняет организация в системе межорганизационных отношений. В этой связи факторы, критерии, параметры оценки эффективности органов государственной власти будут существенно отличаться от коммерческих организаций, поскольку у них различны как целевые ориентиры, так и другие составляющие организационной деятельности.
- В **предметно-целевом** аспекте эффективности в зависимости от целевых ориентиров, предмета оценки и сравниваемых параметров организационной деятельности выделяются виды эффективности. К ним относят: организационную, экономическую, технологическую, социальную, правовую, психологическую, политическую, этическую, экологическую

При оценке эффективности государственного управления во всех аспектах необходимо сравнивать:

- Цели. Практически осуществляемые в государственном управлении, с целями, которые объективно детерминированы общественными запросами;
- Цели, реализованные в управленческих процессах, с результатами, полученными при объективации государственного управления;
- Объективные результаты управления с общественными потребностями и интересами;
- Общественные издержки, ушедшие на государственное управление, с объективными результатами, полученными в следствии управления;
- Возможности, заложенные в управленческом потенциале, со степенью их реального использования.

- С точки зрения эффективности может оцениваться любой аспект (сторона) или характеристика деятельности органов государственной власти, рассматриваемого как социальная целостность и система.
- *Эффективность* как интегральная и структурированная характеристика деятельности является не только показателем, но и процессом, который необходимо организовать и которым нужно управлять.
- Оценка эффективности должна представлять собой непрерывный, тотальный процесс оценки деятельности органов власти, структурных подразделений и государственного служащего, имеющий своим содержанием: выбор системы показателей эффективности; разработку стандартов (нормативов и процедур) эффективности; измерение показателей эффективности; сопоставление фактического состояния эффективности с требованиями этих стандартов.

- Характеристика эффективности органов государственной власти многомерна и зависит от целей, формулируемых субъектом оценивания. При этом, применяя ту или иную технологию оценивания эффективности, необходимо четко выделить:
- 1) субъект оценивания (его позицию, целевые и ценностные ориентиры);
- 2) объект оценивания (им может стать вся система управления или отдельный ее элемент, например сфера деятельности – процесс, результат или последствия; структурно-институциональный аспект, кадры);
- 3) инструментарий эффективности (модели, аспекты, виды и технологии оценки эффективности).

- **Критерий эффективности** – признаки, грани, стороны проявления управленческой деятельности, посредством анализа которых можно определить качество управления, его соответствие потребностям и интересам общества.
- **Показатель эффективности** – это определенная мера, позволяющая сравнить: фактическую деятельность органов власти/сотрудников с желательной или требуемой; деятельность органа власти в различные временные периоды; деятельность различных органов по сравнению друг с другом.

Требования, предъявляемые к критериям оценки

- 1) критерии должны вести к осуществлению задач оценки и охватывать все выявленные проблемы;
- 2) критерии должны быть достаточно конкретны с тем, чтобы можно было осуществить оценку на практике;
- 3) критерии должны подкрепляться соответствующими доводами и/или поступать из авторитетных источников. Кроме того, критерии, используемые для оценки деятельности органов власти, должны быть согласованы между собой, а также с теми критериями, которые использовались в предыдущих оценках.

Методики и показатели оценки эффективности государственного управления (1)

Методика оценки эффективности	Основные показатели эффективности
Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП)	Долголетие, средняя продолжительность жизни; грамотность взрослого населения и учащихся в начальной, средней и высшей школе; уровень жизни, оцененный на базе ВВП на душу населения
Конкурентоспособность страны (GGI)	Состояние общественных институтов, степень, технологический уровень, объем рынка, конкурентоспособность компаний; Макроэкономическая стабильность, развитость финансового рынка, инновационный потенциал; здоровье нации; Качество образования и профессиональной подготовки кадров; эффективность рынка труда

Методики и показатели оценки эффективности государственного управления (2)

Методика оценки эффективности	Основные показатели эффективности
Всемирное исследование предприятий (WBES)	Деловой климат; Качество нормативного регулирования; Взаимодействие между бизнесом и государством, уровень коррупции; Качество государственных услуг.
Индекс непрозрачности (Pricewater-house-Cooper)	Коррупция в государственных органах; Гарантированность прав собственности; Фискальная, монетарная, налоговая политика; Регулирование предпринимательской деятельности; Стандарты финансирования.

Методики и показатели оценки эффективности государственного управления (3)

Методика оценки эффективности	Основные показатели эффективности
Методика предельно критических показателей развития(ПКПР)	Всего 22 показателя, в том числе: Уровень падения промышленного производства; Доля в экспорте высокотехнологичной продукции; Доля населения, живущего за чертой бедности; Уровень безработицы; Средняя продолжительность жизни; Количество преступлений на 100тыс. населения; Уровень потребления алкоголя; Уровень доверия к власти; Доля затрат на культуру в государственных расходах.

Методики и показатели оценки эффективности государственного управления (4)

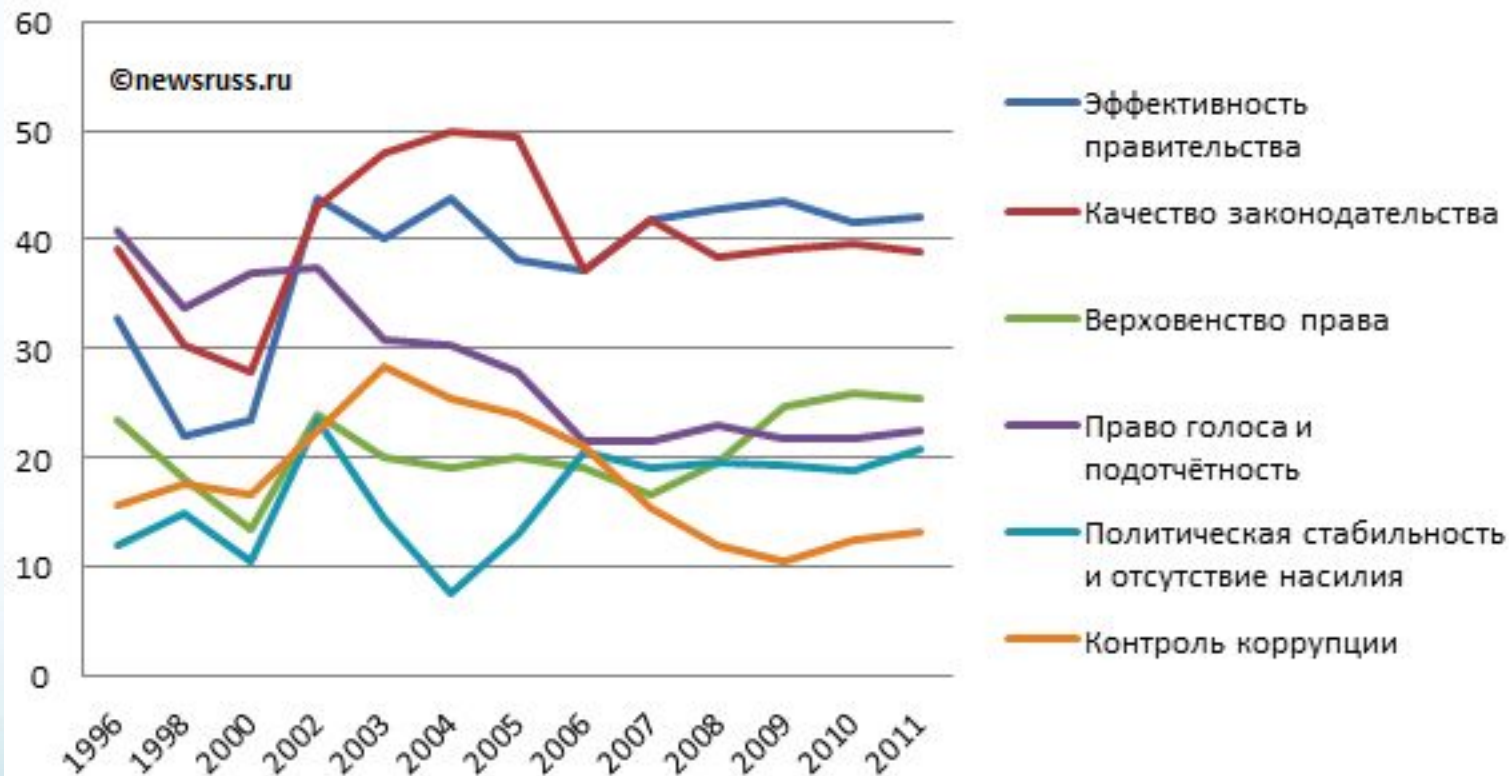
Методика оценки эффективности	Основные показатели эффективности
“Экономическая свобода организаций (Heritage Foundation)	Государственное вмешательство в экономику; Торговая политика; Фискальная политика; Банковская сфера; Контроль уровня оплаты труда, цены; Имущественные права и их защищенность; Черный рынок
Программа поддержки государственного управления (SIGMA)	Государственная служба; Разработка и реализация политики; Управление государственными расходами; Контроль финансовых операций; Государственные закупки

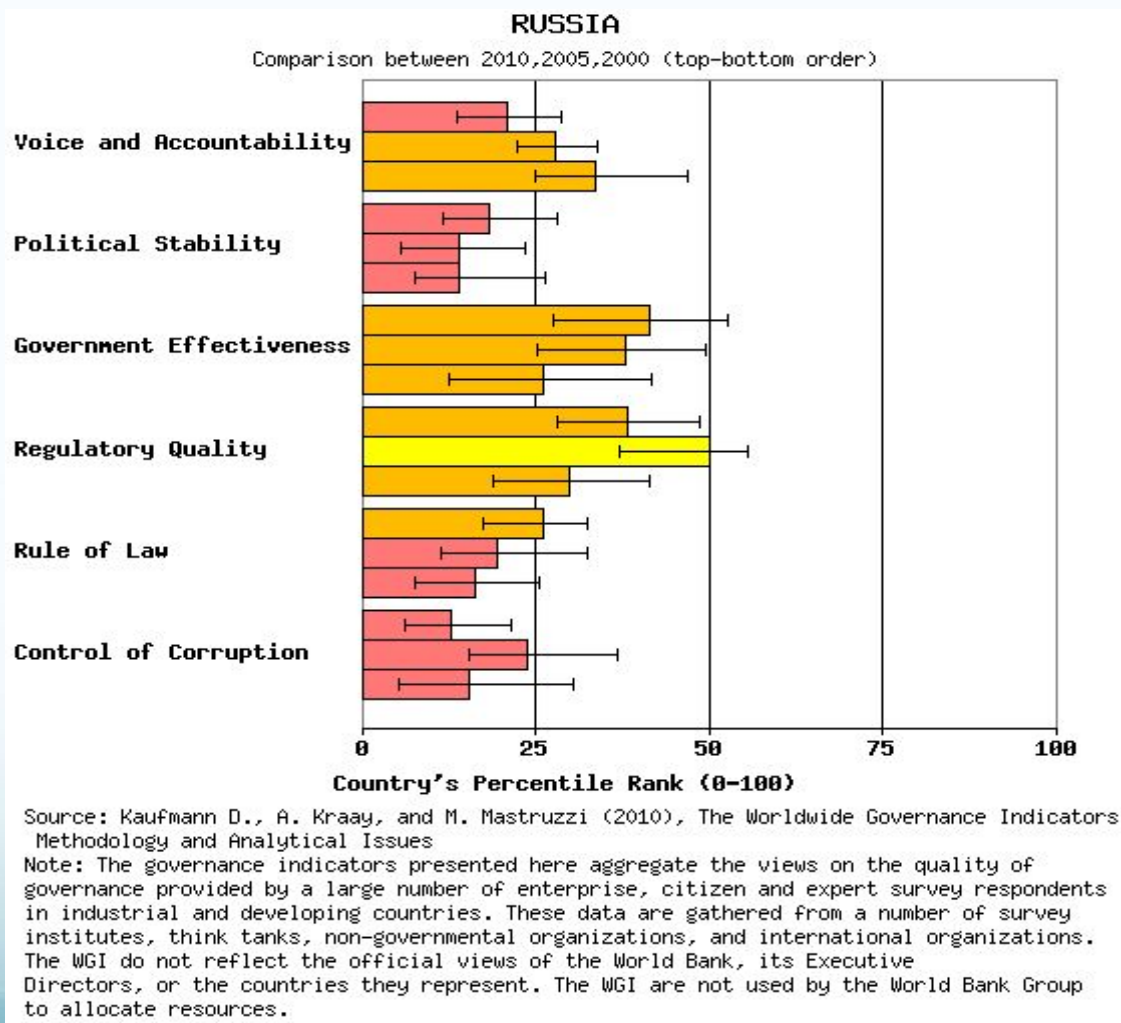
- Показатель **GRICS** (Governance Research Indicator Country Snapshot), оценивает эффективность государственного управления в межстрановом сравнении. Показатель был разработан на основе нескольких сотен переменных и состоит из шести индексов, отражающих шесть параметров государственного управления. Эти параметры были выделены на основе общего определения, согласно которому «государственное управление» понимается как совокупность традиций и институциональных образований и включает в себя: а) процессы выбора, контроля и замены правительства; б) способность правительства формулировать и проводить политику; в) уважение граждан и государства к институтам, руководящим социальным и экономическим взаимодействием в обществе. Оценка проводилась на основе сравнения шести индексов:

Всемирный показатель государственного управления

- Измеряется Всемирным банком в 212 странах
- Рассчитывается 1 раз в 2 года на основе опросов экспертов, граждан и независимых организаций.
- Состоит из шести индикаторов:
 - Право голоса, свобода выбора и подотчетность правительства (Voice and Accountability) — степень свободы выборов и независимости прессы, иные гражданские свободы
 - Политическая стабильность и отсутствие насилия (Political Stability) — степень стабильности действующей власти и риски ее насильственного отстранения от власти
 - Эффективность работы правительства (Government Effectiveness) — качество государственных услуг и функционирования государственного аппарата, компетентность государственных служащих, независимость от политического давления
 - Качество регулирования (Regulatory Quality) — соответствие регулирования принципам свободной рыночной экономики, правовые условия для развития бизнеса
 - Верховенство закона (Rule of Law) — эффективность и предсказуемость законодательной системы, а также склонность граждан и бизнеса следовать требованиям регулирования
 - Борьба с коррупцией (Control of Corruption) — влияние коррупции на развитие общества

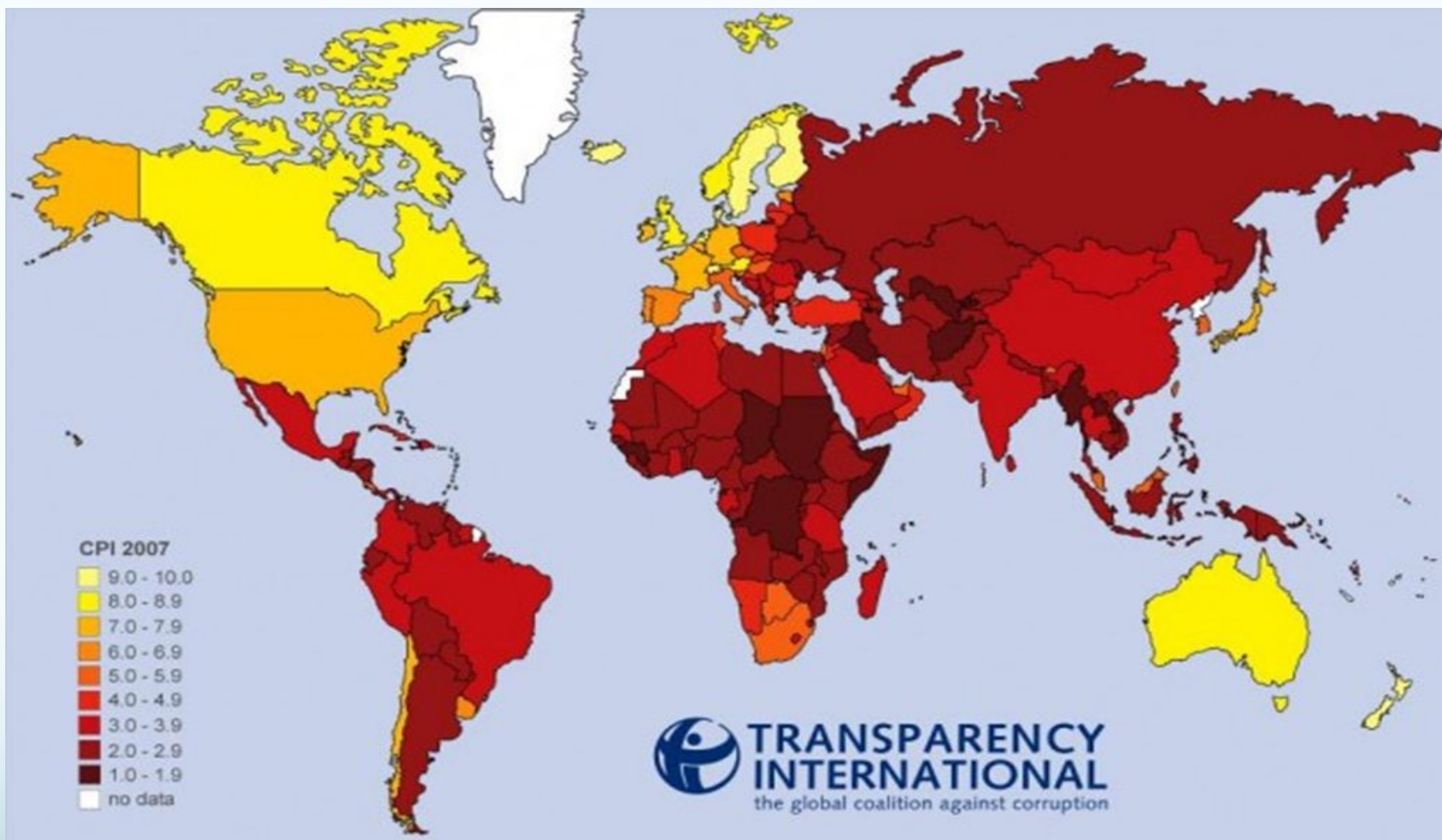
Значения индексов GRICS для России

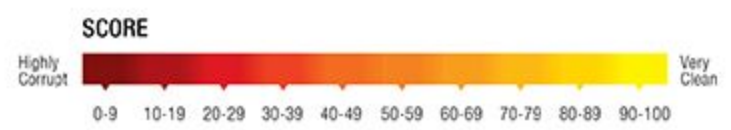
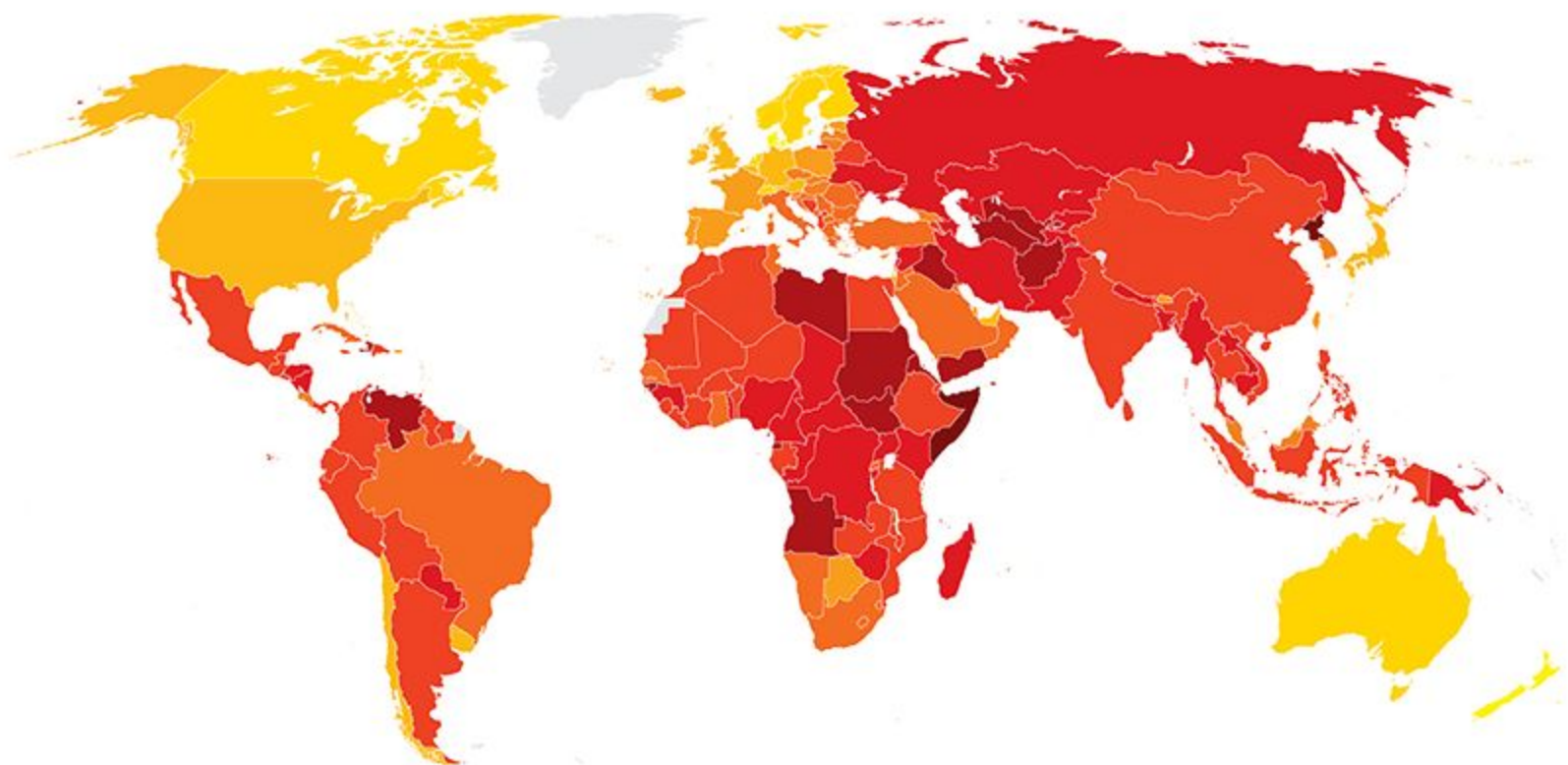




Индекс восприятия коррупции

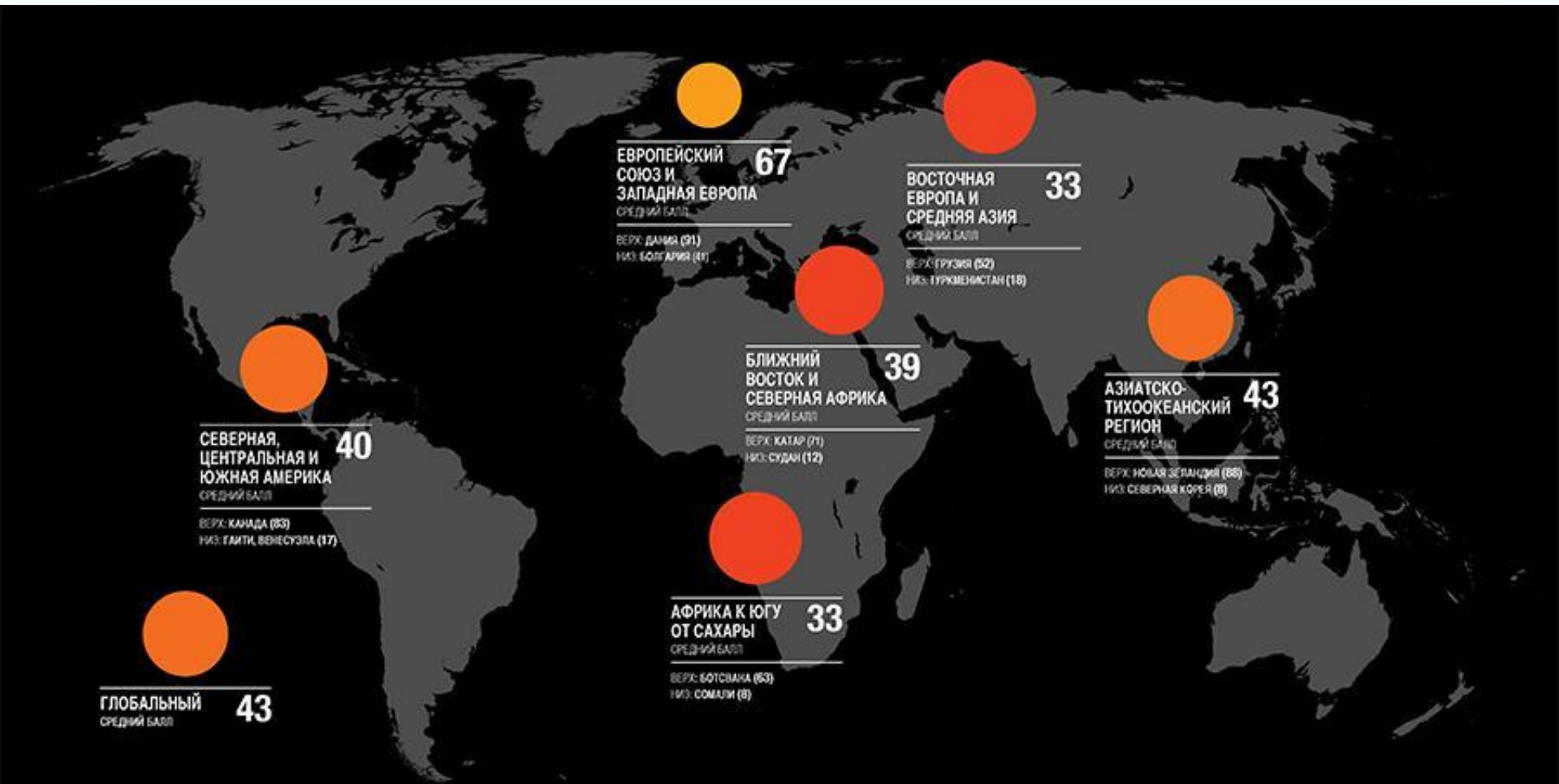
- Измеряется Transparency International в 150 странах
- Оценивает уровень коррупции в государственном секторе на основе 14 экспертных опросов на темы злоупотребления власти, извлечения личной выгоды государственными служащими из служебного положения, подкупа должностных лиц, выплаты «откатов» при размещении государственных заказов, хищения государственных средств, а также оценки эффективности антикоррупционных мер





#cpi2014
www.transparency.org/cpi

© 2014 Transparency International. All rights reserved.



TI Индекс Восприятия Коррупции 2015

Место	Страна	Баллы	Место	Страна	Баллы
1	Дания	91	40	Латвия	55
2	Финляндия	90	40	Сейшелы	55
3	Швеция	89	44	Руанда	54
4	Новая Зеландия	88	45	Иордания	53
5	Нидерланды	87	45	Маврикий	53
5	Норвегия	87	45	Намибия	53
7	Швейцария	86	48	Грузия	52
8	Сингапур	85	48	Саудовская Аравия	52
9	Канада	83	50	Хорватия	51
10	Германия	81	50	Бахрейн	51
10	Великобритания	81	50	Венгрия	51
10	Люксембург	81	50	Словакия	51
13	Австралия	79	54	Малайзия	50
13	Исландия	79	55	Кувейт	49
15	Бельгия	77	56	Куба	47
16	Австрия	76	56	Гана	47
16	США	76	58	Греция	46
18	Гонконг	75	58	Румыния	46
18	Ирландия	75	60	Оман	45
18	Япония	75	61	Италия	44
21	Уругвай	74	61	Лесото	44
22	Катар	71	61	Сенегал	44
23	ОАЭ	70	61	ЮАР	44
23	Чили	70	61	Черногория	44
23	Эстония	70	66	Македония	42
23	Франция	70	66	Сан-Томе и Принсипи	42
27	Бутан	65	66	Турция	42
28	Ботсвана	63	69	Болгария	41
28	Португалия	63	69	Ямайка	41
30	Польша	62	71	Сербия	40
30	Тайвань	62	72	Сальвадор	39
32	Кипр	61	72	Панама	39
32	Израиль	61	72	Тринидад и Тобаго	39
32	Литва	61	72	Монголия	39
35	Словения	60	76	Босния и Герцеговина	38
36	Испания	58	76	Бразилия	38
37	Чехия	56	76	Буркина-Фасо	38
37	Южная Корея	56	76	Индия	38
37	Мальта	56	76	Тунис	38
40	Кабо-Верде	55	76	Замбия	38
40	Коста-Рика	55	76	Таиланд	38

Россия 119 место в 2012 году 127

Место	Страна	Баллы
83	Бенин	37
83	Китай	37
83	Шри-Ланка	37
83	Колумбия	37
83	Либерия	37
88	Албания	36
88	Алжир	36
88	Египет	36
88	Индонезия	36
88	Марокко	36
88	Перу	36
88	Суринам	36
95	Мали	35
95	Мексика	35
95	Филиппины	35
95	Армения	35
99	Боливия	34
99	Джибути	34
99	Габон	34
99	Нигер	34
103	Доминиканская республика	33
103	Эфиопия	33
103	Косово	33
103	Молдова	33
107	Аргентина	32
107	Беларусь	32
107	Кот-д'Ивуар	32
107	Того	32
107	Эквадор	32
112	Гондурас	31
112	Малави	31
112	Мавритания	31
112	Мозамбик	31
112	Вьетнам	31
117	Пакистан	30
117	Танзания	30
119	Азербайджан	29
119	Гайана	29
119	Россия	29
119	Сьерра-Леоне	29
123	Гамбия	28
123	Гватемала	28
123	Казахстан	28
123	Кыргызстан	28

Место	Страна	Баллы
123	Ливан	28
123	Мадагаскар	28
123	Восточный Тимор	28
130	Камерун	27
130	Иран	27
130	Непал	27
130	Никарагуа	27
130	Парагвай	27
130	Украина	27
136	Коморские Острова	26
136	Нигерия	26
136	Таджикистан	26
139	Бангладеш	25
139	Гвинея	25
139	Кения	25
139	Лаос	25
139	Папуа - Новая Гвинея	25
139	Уганда	25
145	Центральноафриканская республика	24
146	Республика Конго	23
147	Чад	22
147	Демократическая республика Конго	22
147	Мьянма	22
150	Бурунди	21
150	Камбоджа	21
150	Зимбабве	21
153	Узбекистан	19
154	Эритрея	18
154	Сирия	18
154	Туркменистан	18
154	Йемен	18
158	Гаити	17
158	Венесуэла	17
158	Гвинея-Бисау	17
161	Ирак	16
161	Ливия	16
163	Ангола	15
163	Южный Судан	15
165	Судан	12
166	Афганистан	11
167	Северная Корея	8
167	Сомали	8

Россия 119 место

Способы анализа и оценки государственного управления:

- Отчеты ОГВ и МСУ;
- Массовые обсуждения и голосования (референдумы) по различным вопросам жизни страны, ее регионов;
- Общественное мнение-постоянное соотнесение, соизмерение уровня и результатов управления с потребностями и интересами, идеалами и ожиданиями людей;
- СМИ;
- Обращения граждан, структура и содержание, предмет и адресность которых несут информацию о конкретном интересе, нарушении прав, факте события.

Показатели эффективности и результативности деятельности органов власти

- Оценка результатов деятельности на основе сбалансированной системы показателей имеет множество преимуществ:
- 1) процессы планирования, контроля и доведения до сведения служащих стратегических целей и этапов их реализации становятся более прозрачными; наличие как опережающих показателей, характеризующих факторы успеха в будущем, так и показателей за прошедшее время позволяет проводить ретроспективный анализ;
- 2) повышаются возможности идентификации и концентрации усилий на отношениях с потребителями услуг и клиентами благодаря наличию показателей удовлетворенности потребителей, качественных показателей;
- 3) создаются дополнительные возможности для достижения эффективности внутренних административных процессов и определения условий совершенствования организационной структуры и внутренних процессов, профессионального развития государственных служащих;
- 4) наличие логичных и взаимосвязанных критериев позволяет дифференцировать оплату труда служащих.

Система показателей эффективности и результативности деятельности органов власти должна включать следующие группы.

- Показатели непосредственного результата;
- Показатели конечного эффекта;
- Показатели конечного эффекта.

Показатели должны соответствовать следующим *требованиям:*

- **1) соотнесенность** – показатели должны непосредственно относиться к сформулированным целям и задачам деятельности органа власти;
- **2) четкость и однозначность, простота в понимании и использовании** – с целью обеспечить возможность сбора и сравнения данных показатель должен быть четко определен. Из определения показателя должно быть понятно, свидетельствует ли увеличение его значения об улучшении или, напротив, об ухудшении положения с предоставлением данной услуги;
- **3) сравнимость** – в идеальном случае показатели должны обеспечивать сопоставимость во времени и позволять проводить сравнение между органами власти;

- **4) проверяемость** – показатели должны быть сформулированы таким образом, чтобы их значения (собранные и расчетные данные) могли быть проверены. По возможности, к ним должно прилагаться описание использованных при расчетах статистических методов и построения выборки;
- **5) статистическая надежность** – показатели должны основываться на надежных системах сбора данных, и у тех, кто ими пользуется в управленческих целях, должна быть возможность проверки точности данных и надежности используемых расчетных методов;
- **6) экономическая целесообразность** – очень важно соблюдать разумное соотношение между затратами на сбор данных и полезностью этих данных. Там, где это возможно, показатели должны основываться на уже существующих данных и должны быть привязаны к уже проводящейся работе по сбору данных;

- **7) чувствительность** – показатели должны быстро реагировать на изменения. Показатель, диапазон изменения которого слишком мал, может иметь лишь очень ограниченное применение;
- **8) отсутствие внутренних «антистимулов»** – при разработке показателей необходимо принимать во внимание, какого рода поведение они будут поощрять. Необходимо избегать таких показателей, которые могут привести к формированию контрпродуктивного поведения служащих;
- **9) гибкость в отношении инноваций** – система раз определенных показателей не должна препятствовать инновационной деятельности или внедрению альтернативных методов, систем или процессов в целях повышения качества и количества услуг;
- **10) быстрота обновления** – показатель должен быть основан на данных, которые можно получить за время, достаточно разумное с учетом принимаемых на основе данного показателя решений, иначе существует опасность того, что решения будут приниматься на основе устаревших или утративших актуальность данных