Содержание

Введение

1. Возможные противоречия, связанные с системой оценки эффективности

2. Компенсация недостатков системы оценки эффективности

Заключение

Список литературы

Введение

Системы оценки эффективности применяются во многих производственных организациях. Сложнее их создать для государственных учреждений, примерами которых могут служить больницы, университеты, органы судебной системы, милиция, прокуратура и т.д.

Подобно бизнес - организациям, государственные учреждения производят продукты и услуги — следовательно, эффективность их деятельности может быть оценена. Эффективность работы суда можно оценить, к примеру, по количеству рассмотренных судебных дел, эффективность работы милиции — по количеству извещений об уплате выписанных штрафов, эффективность работы ученых — по количеству публикаций в научных журналах. Государственная организация, способная четко определить свои продукты, может добиться высокого уровня производства, что в свою очередь улучшает показатели ее эффективности и результативности и придает легитимность деятельности государства.

Суть системы оценки эффективности государственной организации заключается в том, что она формулирует, каких целей хотела бы добиться, и определяет показатели, которыми можно оценить достижение этих целей. После выполнения организацией производственных задач становится ясно, достигнуты ли запланированные результаты. И если да, то какой ценой.

Цель данной работы – рассмотреть возможные противоречия и компенсацию недостатков системы оценки эффективности.

Задачи: Условия, облегчающие определение качества работы производственного объекта управления. Условия, затрудняющие определение качества работы государственного объекта управления. Направления развития систем измерения результативности работы государственных организаций.

1. Возможные противоречия, связанные с системой оценки эффективности

Реализация идеи измерения результатов деятельности госучреждения далеко не проста. В табл. 1 приведены условия, при которых определение качества работы сравнительно не сложно (первый столбец), и когда определение качества работы затруднительно (второй столбец). Понятно, что в условиях муниципальных образований условия второго столбца встречаются гораздо чаще. Однако и в этих случаях необходимо искать пути решения задач оценки деятельности муниципальных образований.

Таблица 1. Дифференциация условий определения результативности работы

|  |  |
| --- | --- |
| Условия, облегчающие определение качества работы производственного объекта управления | Условия, затрудняющие определение качества работы государственного объекта управления |
| Организация производит продукт | У организации есть обязательства и ценностные ориентиры |
| Продукт простой | Продукт сложный |
| Организация ориентирована на продукт | Организация ориентирована на процесс |
| Самостоятельная деятельность | Совместная деятельность |
| Продукт производится независимо от других продуктов | Продукты взаимозависимы |
| Причинно-следственные связи известны | Причинно-следственные связи неизвестны |
| Качество измеримо при помощи индикаторов | Качество неизмеримо при помощи индикаторов |
| Единообразный продукт | Многообразный продукт |
| Стабильная внешняя среда | Динамичная внешняя среда |

Рассмотрим условия, затрудняющие определение результативности работы государственного объекта управления (условия второго столбца) с анализом ситуаций, вызываемых этими условиями.

Обязательства и ценностные установки, а не продукты.

Власти не производят продукты, а выполняют обязательства — обеспечивают жизнеспособность и безопасность общества, несут ответственность за решение сложных, не имеющих однозначного решения проблем. На свободу деятельности властей влияют конституционные свободы (так, эффективность и результативность деятельности прокуратуры ограничена правом подозреваемого на правовую защиту).

Все это осложняет возможность оценки результативности деятельности организации. Система оценки эффективности побуждает к постоянному улучшению качества результатов работы. Для некоторых задач это равно укреплению законности, и тогда никаких возражений против введения процедуры оценки эффективности быть не может. При выполнении других задач может возникать конфликт между эффективностью, с одной стороны, и законностью, с другой. В этом случае внедрение оценки эффективности может столкнуться с проблемами.

Поэтому трудно оценить результативность работы властных структур.

Сложные, комплексные продукты.

Продукты как результаты деятельности организации не всегда поддаются однозначной оценке, если соответствуют разным — нередко конфликтующим между собой ценностным установкам. Наличие системы оценки эффективности сопряжено с риском того, что власти пренебрегут отдельными ценностными установками, и, поскольку оценка эффективности "работает" только с четко определенными и измеримыми целями и показателями, полученная картина эффективности деятельности организации не будет целостной.

Ориентация на процесс, а не на продукт.

Ряд государственных организаций являются в значительной степени процессно-ориентированными. Так, организации, работающие в среде, где действуют несколько участников, обязаны уделять внимание консультациям и переговорам с ними. Конечный результат переговоров может быть трудно предсказуемым, хороший процесс может привести к неутешительным результатам. Нечто подобное наблюдается и в научно-исследовательских учреждениях, где результаты инновационного исследования иногда с трудом поддаются прогнозированию. Хорошо продуманный и тщательно проведенный научный эксперимент может разочаровать либо скромными результатами, либо полным их отсутствием. Когда в организации доминируют процессы, оценка эффективности ее деятельности является проблемной.

Продукт производится совместно с другими учреждениями (организация не является самостоятельным производителем).

Эффективность многих государственных организаций может быть оценена только очень условно, т.к. они участвуют в производстве продуктов как бы в роли катализаторов, т. е. участвуют в производстве продуктов совместно с другими учреждениями. Так, продолжительность рассмотрения уголовного дела перед судом в некоторой степени зависит от позиции адвоката; успеваемость ребенка в школе — от родителей.

Следовательно, возникающий в процессе совместных действий результат (продукт) может быть лишь частично отнесен на счет государственных организаций.

Продукты взаимозависимы

Продукты многих государственных организаций являются взаимозависимыми. Так, в муниципалитете результат работы отдела по планированию может повлиять на результат деятельности отдела по охране окружающей среды. Оценка эффективности работы отдела по планированию исключительно по продукту снижает стимулы к развитию системы взаимодействия между отделами.

Таким образом, эффективно работающее подразделение не всегда способствует росту эффективности работы организации в целом. Следовательно, применение системы оценки эффективности может способствовать снижению синергетического эффекта организации.

Причинно-следственные связи неизвестны, неочевидны или неоднозначны.

Связь между усилиями и результатом не всегда является очевидной. Беседа с заключенным, целью которой является предотвращение повторных преступлений, — лишь один из факторов, определяющих, нарушит ли заключенный закон впоследствии. Предсказать вероятность того или иного исхода сложно. Результат (в вышеприведенном примере — отсутствие повторных преступлений у бывшего заключенного) лишь частично зависит от этой беседы (приложенных усилий), поэтому результаты измерения качества работы не совсем точно отражают эффективность деятельности организации. Организация может определить свой продукт иначе (например, количество проведенных с заключенными бесед), однако и это не обеспечит адекватного представления о деятельности.

Оценка эффективности не дает объективного представления о качестве работы.

Качество деятельности государственных организаций сложно оценить при помощи индикаторов. Если все же такие показатели используются, то возникает риск того, что избыточное внимание к количественным показателям снизит внимание к качеству. Стоит отметить, что для определенных видов деятельности измерение качества вообще нежелательно. Так, в Нидерландах оценка эффективности работы судов не предполагает измерения качества, т.к. это может повлиять на их независимость

Результат можно интерпретировать по-разному в зависимости от условий.

Одинаковые результаты в различных условиях можно интерпретировать по-разному. Например, одним из результатов деятельности факультета университета являются научные публикации. В сферах деятельности, для которых характерна разрозненность научного сообщества (программирование, политология и т.д.), признание публикаций означает нечто иное, нежели в точных науках (например, в теоретической физике), где научное сообщество связано тесными узами и "своим" языком. Если одинаковый продукт может получать неоднозначную оценку в различных условиях, измерение качества работы сформирует неверное представление об истинном положении дел. В частности, оно потребует сравнения в принципе несравнимых типов деятельности.

Внешняя среда динамична, а не статична.

Некоторые из вышеперечисленных сложностей оценки эффективности усугубляются в условиях динамичной внешней среды. В случаях изменения условий совместного производства продукта, необходимости организации других взаимосвязанных форм деятельности, возникновения форс-мажорных обстоятельств по вине третьих сторон и т.п. точность измерения качества работы снижается (равно как и возможность проследить динамику изменения этого показателя на определенном отрезке времени). Система оценки эффективности организации базируется на допущении о стабильности среды, в которой эта организация действует.

2. Компенсация недостатков системы оценки эффективности

Отмеченные сложности измерения результативности деятельности госучреждений все же не дает оснований для вывода о принципиальной невозможности ее измерения. Х. Брюйн [Брюйн Х. де, 2005] приводит примерный перечень направлений развития систем измерения результативности работы государственных организаций, выявленных им в результате обзора западной литературы.

Рассмотрим эти направления.

### Регулирование системы и ограничение ее действия.

Первое направление совершенствования системы оценки эффективности — ее регулирование и ограничение действия.

Регулирование может быть осуществлено несколькими способами.

* Важным показателем для любой государственной организации является количество производимых ею продуктов (количество видов деятельности). Размышляя о продуктах той или иной государственной организации, можно обозначить ряд индикаторов. Продуктом деятельности суда, например, является урегулирование судебного дела. В Нидерландах система оценки эффективности выделяет 48 типов урегулирования судебной тяжбы. Такое количество продуктов явилось результатом существования различных моделей судебных дел и видов их урегулирования.
* Не существует одного единственного "правильного" показателя для оценки того или иного вида деятельности. Организация всегда должна использовать набор показателей. Существуют индикаторы для оценки производительности, эффективности, качества работы в краткосрочном и долгосрочном периодах. Важно иметь целый комплекс показателей, отражающих влияние организации на различные группы потребителей — клиентов, политиков, экспертов и т.п. Только в этом случае можно выбрать один-два необходимых показателя и включить их в систему оценки эффективности деятельности организации.
* В дополнение к показателям оценки продукта существуют показатели оценки процессов. Результаты деятельности отдельных подразделений организации способствуют созданию продукта организации в целом. Таким образом, иногда более интересны индикаторы, позволяющие оценивать процессы, нежели продукты.

При регулировании системы оценки качества выполненной работы следует учитывать период, необходимый для производства продукта. Чаще всего оценка эффективности привязывается к однолетнему бюджетному циклу (хотя создание продукта может занимать более длительный срок). Система оценки эффективности должна соответствовать естественному циклу производства продукта: это важный аргумент в пользу того, чтобы производить такую оценку в некотором отрыве от бюджетного периода.

Регулирование системы оценки эффективности почти всегда сопровождается признанием ограниченности возможностей ее использования. Часть продуктов организаций государственного сектора не поддается оценке. Поэтому при создании процедур оценки эффективности деятельности надо понимать, что почти всегда найдутся продукты, не входящие в нее. Так, из вышеупомянутой системы оценки эффективности работы судебных органов были исключены крупные судебные дела. Хотя они и являются продуктом работы судебных органов, они очень специфические, и включение их в систему оценки эффективности не имело смысла.

Другая опасность заключается в способности системы разрастаться (к ее разрастанию могут приводить попытки "по заслугам" оценить все возможные виды деятельности организации, что влечет за собой рост количества показателей). Таким образом, возможности оценить все возможные виды деятельности организации с точки зрения ее эффективности ограничены (впрочем, как и система оценки эффективности в целом). Результат измерения эффективности деятельности является аппроксимацией действительности.

### Непосредственные (элементные) результаты в дополнение к итоговым, учет сложности в дополнение к количеству.

Второе правило, которое необходимо соблюдать, гласит: полученную оценку эффективности нельзя использовать вне контекста. Такой контекст может быть создан посредством учета не только непосредственных (элементных) результатов деятельности госучреждений, но и итоговых, проведения не только количественного анализа результатов, но и качественного, учитывающего сложность работ.

В рамках оценки непосредственного результата рассматриваются продукты, поддающиеся измерению, — например, количество бесед, проведенных с заключенными.

Непосредственный результат имеет ценность только в том случае, если соотносится с предполагаемым итогновым результатом, нередко оттянутым во времени (в приведенном примере итоговым результатом бесед с заключенным может быть отсутствие повторных нарушений закона впоследствии). Определение итогового результата часто требует дополнительных исследований (к примеру, проведения публичных фокус-групп). Данные о непосредственных результатах работы организации вкупе с представлением итоговых результатов позволяют получить более полную картину об эффективности ее деятельности. Однако в ряде случаев более полная картина является менее однозначной; часто сложно определить наличие связи между непосредственным и итоговым результатом деятельности организации.

Система оценки эффективности несостоятельна без использования качественных методов анализа. Это относится, прежде всего, к результатам деятельности, которые нельзя выразить в количественных показателях. Качественный анализ важен и для результатов, которые можно отразить при помощи индикаторов, т.к. в дополнение к индикаторам необходимо представлять содержательный анализ полученных результатов.

В западной литературе часто отмечается, что система оценки эффективности деятельности способна выступить в качестве "спускового крючка". Иначе говоря, этот механизм можно сравнить не столько с датчиком, позволяющим считывать данные о результатах, сколько с механизмом, побуждающим к дальнейшему изучению. Основная идея состоит в том, чтобы каждый, кто имеет дело с системой оценки эффективности, мог использовать ее для формирования первоначального представления о деятельности организации, а также для определения видов деятельности, для оценки которых требуется применение качественных методов анализа.

Однако, к сожалению, на практике возникает большое искушение использовать ее только как "датчик".

### Система оценки эффективности облегчает принятие решений, но не подсказывает, какое из них нужно выбрать

Система оценки эффективности деятельности организации, таким образом, — важный источник информации о ней. Организация может сделать выводы об эффективности собственной деятельности на основе качественного анализа данных о непосредственных и итоговых результатах работы. В случае если количественные показатели непосредственных (элементных) результатов, количественные показатели итоговых (интегральных) результатов и качественные (учитывающие сложность) показатели представляют схожую картину, можно делать определенные выводы о результативности работы организации. Поводом для беспокойства должно стать несовпадение выводов, сделанных на основе этих трех групп показателей. В таком случае необходимо найти причину несогласованности данных о результатах работы.

Механизм оценки эффективности играет в управлении вспомогательную роль, но для формирования представлений о работе организации он необходим, как снятие пробы для повара, или примерка для портного. По ним можно подправлять ситуацию, к примеру, понемногу добавляя соли и перца в случае повара, но трудно сразу решить, сколько нужно добавлять.

Следует иметь в виду, что если оценка всецело базируется на определениях качества и конечных результатов, то она во многом будет определяться позицией лица, формулирующего эти определения. В этом случае существует вероятность того, что человек, формулирующий критерии сложности и количества результатов, будет подгонять их под свои представления и интересы. В любом случае количественная информация о результатах может быть использована в качестве контраргумента для критического анализа тогда, когда оценка всецело основывается на определениях сложности и итоговых результатах.

Применение системы оценки эффективности имеет смысл лишь при условии ее отлаженности. Например, если в процессе аудита регулярно проверяются разные источники информации, в том числе и противоречивые. В этом случае организацию просят провести самооценку на основании трех типов данных (непосредственные и итоговые результаты и данные о сложности), после чего высшее руководство формирует собственное мнение. Последующее сравнение оценок дает возможность руководству сделать окончательные выводы о результативности деятельности организации.

Таким образом, система оценки эффективности действительно облегчает принятие решений, но не подсказывает, какое из них нужно выбрать. Понять это легко, если обратить внимание, что моделью процесса выбора является оптимизационная модель. Оценка — это значение целевой функции при исполненном плане работ. Но какой следующий план был бы оптимальным, значение целевой функции в отдельной точке не показывает. Для его нахождения требуются дополнительные исследования, например, градиентными методами, методами математического программирования и т. д.

Заключение

Оценки эффективности управления социально-экономическими образованиями призваны обеспечить прозрачность деятельности органов управления и через это повысить эффективность управления. Однако оценка деятельности всегда в какой-то степени искажает представления об оцениваемой деятельности. Поэтому на практике приходится работать с плохими оценками. Однако, по - возможности, надо стремиться к построению как можно лучших оценок.

Список литературы

1. Брюйн Х. де. Управление по результатам в государственном секторе. - М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2005.
2. Высоцкий Л.Л. Управление по результатам. - Новосибирск: СибАГС, 2008.
3. Высоцкий Л.Л. Концепция управления по результатам развития муниципальных образований. – Новосибирск: НГАУ, 2006.
4. Марченко И.П. Организация государственного и муниципального управления по результатам: монография. - Новосибирск: Новосиб. кн. изд-во, 2008.