

КЛЮЧЕВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ЭФФЕКТИВНОСТИ (KPI) КАК ИНСТРУМЕНТ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

В. Л. Берсенёв, А. В. Томильцев, А. Н. Пыткин

В статье выявляются особенности оценки экономической и социальной эффективности деятельности государственных и муниципальных служащих. Предлагается шире использовать применяемые в сфере предпринимательства ключевые показатели эффективности (KPI) для контроля за работой сотрудников органов власти и управления со стороны потребителей их услуг.

В настоящее время все большую остроту и дискуссионность приобретает вопрос об оценке эффективности деятельности государственных и муниципальных служащих как лиц, предоставляющих соответствующие услуги населению. Во многом это связано с переходом в 2000-х гг. к новой модели административного управления. Как известно, государственная служба относится к числу наиболее трудно

и медленно реформируемых институтов, что связано как с рисками непредсказуемого изменения ситуации в худшую сторону, так и с инерционностью мышления сотрудников органов власти и управления. И.С. Кац резонно замечает, что «как общество представляет собой совокупность индивидов, обладающих разнонаправленными максимизационными функциями, так и государство представляет со-

бой не безличный общественный орган, а совокупность тех же индивидов, стремящихся к реализации собственных функций, зачастую отличных от функций максимизации общественного благосостояния» [5, с. 203].

Необходимо также учитывать тот факт, что деятельность государственных и муниципальных служащих связана как с достижением определенных экономических показателей, так и с не поддающимися точному подсчету характеристиками, например — с удовлетворенностью населения работой органов власти и управления. Значит, следует выделять экономическую и социальную эффективность конкретных служащих, учитывая при этом, что эти оценки деятельности находятся в тесном единстве и взаимосвязи.

Казалось бы, определить экономическую эффективность деятельности государственных и муниципальных служащих достаточно просто. Для этого стоит лишь рассчитать экономический эффект, который получает территория (регион, муниципальное образование) в результате реализации того или иного решения. Однако очевидно, что такие понятия, как доходы бюджета или экономия бюджетных расходов, далеко не всегда могут учитываться при анализе работы государственных и муниципальных служащих.

Еще сложнее оценить социальную эффективность деятельности сотрудников органов власти и управления. Удовлетворенность потребителей содержанием и качеством государственных и муниципальных услуг, а также формами и методами их предоставления далеко не всегда напрямую связана с людьми, предоставляющими эту услугу.

Тем не менее, если исходить из ординалистского, то есть порядкового, не требующего измерения какого-либо явления в конкретных единицах и ограничивающегося лишь сопоставлением предпочтений, подхода к оценке сферы управления, сегодняшние требования к удешевлению государственного аппарата отражают стремление к экономической эффективности, а требования доступности государственных услуг и повышения степени удовлетворенности населения государственными и муниципальными услугами — общее понимание социальной эффективности деятельности представителей власти. Даже существует определенность на институциональном уровне, кто должен осуществлять такого рода оценку. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы в Российской Федерации» [2] возлагает конт-

роль за эффективностью деятельности госслужащих на кадровые службы соответствующего государственного органа. Кроме того, Совет по вопросам государственной службы при Президенте Российской Федерации анализирует состояние и эффективность государственной службы в органах государственной власти.

Сотрудники Института экономики УрО РАН даже провели эксперимент по определению соответствия реальных потребностей населения и бюджетного финансирования сектора общественных благ [7]. В результате была выявлена неэффективность существующей системы распределения средств, в особенности в отношении недофинансированных, с позиции населения, сфер, таких как охрана правопорядка, культура и спорт, транспорт, коммунальные услуги и защита окружающей среды. Тем самым участники эксперимента дали оценку и эффективности управленческого аппарата вообще.

С позиций кардиналистского, то есть предполагающего измерение какого-либо явления в конкретных числовых параметрах, подхода решить эту проблему призван Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [3], устанавливающий следующие показатели эффективности деятельности органов государственного и муниципального управления:

а) уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации (далее — граждане) качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 г. — не менее 90 %;

б) доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг, к 2015 г. — не менее 90 %;

в) доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 г. — не менее 70 %;

г) снижение среднего числа обращений представителей бизнес-сообщества в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения одной государственной (муниципальной) услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности, к 2014 г. — до 2;

д) сокращение времени ожидания в очереди при обращении заявителя в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения го-

сударственных (муниципальных) услуг к 2014 году — до 15 минут.

Тем не менее, в практике деятельности кадровых и иных подразделений государственных органов в настоящее время продолжает господствовать узкое понимание оценки эффективности и результативности. При этом в них часто отсутствуют аналитические подразделения, которые бы специально занимались анализом и оценкой эффективности работы сотрудников.

Отсюда в настоящее время все большую популярность в создании систем оценки эффективности работы государственных и муниципальных служащих приобретают подходы, пришедшие из бизнеса. Так началось активное внедрение системы ключевых показателей эффективности (*KPI — Key Performance Indicator*)

Появление системы *KPI* было связано с дальнейшим развитием концепции «управления по целям», впервые обоснованной П. Друкером в 1954 г. в монографии «*The Practice of Management*» (русский перевод 2003 г. [4]). Предполагалось, что концентрация на конкретных целях дает руководителям возможность достигать наилучших результатов.

Кстати, дословный перевод названия системы *KPI* порождает определенные трудности. Если слова *key* (ключевой, характеризующий степень достижения какой-либо цели, существенный для работы одной из областей деятельности компании) и *indicator* (индикатор, показатель) вполне соответствуют задаче оценке эффективности, то слово *performance* невозможно трактовать однозначно. М.М. Панов [6] предлагает опираться на формулировку из стандарта ISO 9000:2008, в котором *performance* понимается и как результативность, то есть степень достижения запланированных результатов (способность компании ориентироваться на результат), и как эффективность, то есть соотношение достигнутых результатов и затраченных ресурсов (способность компании к реализации своих целей и планов с заданным качественным уровнем, выраженным определенными требованиями — временем, затратами, степенью достижения цели). Отсюда наиболее адекватным М.М. Панов считает перевод термина *KPI* как «ключевой показатель результата деятельности», поскольку результат деятельности содержит в себе и степень достижения цели, и затраты на получение результата.

Внедрение *KPI* позволяет расширить возможности контроля за деятельностью государственных и муниципальных служащих со стороны потребителей их услуг, формируя тем

самым эффективную систему управления, ориентированную на результат. При этом результат должен быть определен в рамках измеримых организацией целей, не всегда выражаемых в рублях.

Интересным примером разработки *KPI* являются предложенные Министерством экономического развития Российской Федерации параметры оценки деятельности государственных служащих. Показатели результативности их работы могут выражаться как в качественной, так и в количественной форме. Наиболее распространенной является практика, при которой органы власти устанавливают определенные требования к показателям результативности. В наиболее общем виде эти требования заключаются в том, что эти показатели должны удовлетворять основным критериям «4С»:

- четкость (*clearness*);
- полнота (*completeness*);
- комплексность (*complexity*);
- непротиворечивость (*consistency*).

Кроме того, показатели результативности должны соответствовать концепции «*SMART*» и быть:

- конкретными (*Specific*);
- измеримыми (*Measurable*);
- достижимыми (*Achievable*);
- релевантными (*Relevant*);
- связанными с определенным периодом времени (*Time-certain*).

Если совместить требования российского законодательства с международной практикой, в которой применяются показатели конечного эффекта непосредственного результата и процессов, то можно прийти к ряду выводов:

- показатели конечного эффекта должны характеризовать основные направления деятельности структурного подразделения или управляющего органа в целом, на которые работник в той или иной степени может оказывать влияние;
- показатели непосредственного результата должны характеризовать текущие обязательства и повседневную работу, отражать эффективность исполнения определенных задач, отдельных работ и видов специалиста;
- показатели процессов должны характеризовать выполнение служебных обязанностей, административного и должностного регламентов.

Несмотря на то, что процесс разработки ключевых показателей относительно несложен, многие органы власти и управления все равно будут испытывать определенные за-

труднения при их определении в связи с отсутствием достаточного опыта и практики. Причиной этого может служить тот факт, что они не концентрируются на основных факторах, влияющих на функционирование учреждения, и не назначают ответственных лиц для каждого из ключевых показателей эффективности. Для решения подобных проблем при использовании методики *KPI* необходимо учитывать следующие правила:

- *KPI* должны измеряться по одной схеме;
- *KPI* должны основываться на достоверных данных;
- *KPI* должны быть понятны и просты в использовании;
- *KPI* должны соответствовать тому, что они измеряют.

При реализации кадровой технологии *KPI* очень важно, чтобы используемые показатели были понятны всем работникам, участвующим в данном процессе. *KPI* позволяет свести представления о том, как нужно функционировать, к единому пониманию, придать целевую направленность деятельности как подразделений, так и отдельных сотрудников. Общая для всех система координат позволяет ориентироваться в процессе принятия и исполнения решений, повысить эффективность работы органа власти и управления и направить усилия государственных служащих на достижение стратегических целей. Иными словами, переход на ключевые показатели эффективности создает основу для оценки не процесса деятельности работника, а полученных им результатов. Соответственно, система показателей эффективности и результативности на разных уровнях не должна быть противоречивой. Более того, правильно поставленные цели в виде показателей эффективности и результативности на низшем уровне иерархии должны способствовать улучшению показателей на верхних уровнях.

Вместе с тем, значимой проблемой для внедрения *KPI* является проблема измерения. К сожалению, знание того, что измерять, и фактическое измерение — это две различные вещи. Необходимо сформулировать показатели в непротиворечивых и измеряемых категориях. К примеру, в рамках проведения таких измерений Министерство социальной политики Свердловской области внедряет процедуру мониторинга. Одним из критериев успешности работы государственных служащих признается положительный результат опроса потребителей государственных услуг. В частности, количество опрошенных лиц должно составлять

не менее 10% от общего количества граждан, обратившихся за получением подлежащей мониторингу государственной услуги [1].

Однако проблема большинства систем *KPI* состоит в том, что показателей эффективности слишком много. В результате они теряют основное предназначение — овладеть умами сотрудников для того чтобы изменить их поведение в направлении целей организации или учреждения. Согласно бизнес-исследованиям, среднее количество *KPI* в расчете на сотрудника составляет семь индикаторов, а это больше мешает, чем помогает сотрудникам предпринимать необходимые решения для повышения эффективности своей деятельности.

Кроме того, *KPI* должен быть понятен. Сотрудники должны знать то, что измеряется и как оно рассчитывается. Еще более важно, они должны понимать, что и как делать, чтобы достичь благоприятных значений *KPI*. Это означает, что недостаточно просто публиковать значения *KPI*. Необходимо обучить персонал, чтобы гарантировать понимание того, как действовать в соответствии с принятой стратегией. Еще одна задача состоит в том, чтобы построить модель деятельности организации или учреждения от руководителей до исполнителей нижнего уровня в виде карты причинно-следственных связей. Использование таких карт обеспечивает гибкий анализ эффективности на любом уровне деятельности.

Наконец, для внедрения системы *KPI* требуется учитывать не только сформулированные для сотрудника извне показатели эффективности и результативности, но и субъективные оценки, которые очень важны для исполнителя: выполнение задач, поручений, мероприятий для обеспечения текущей (внеплановой) деятельности; учет степени соблюдения регламентов и корпоративной этики; отзывы потребителей услуг и т. д.

Оценки при этом носят не количественный, а качественный характер, что предоставляет возможность более точно комплексно оценить деятельность персонала. Это создает предпосылки для прозрачности и объективности анализа. Система комплексной оценки позволит сократить вероятность возникновения субъективных суждений, что ведет к прозрачности отношений в коллективе и позволит увязать результативность и вознаграждение за проделанную работу. В этом плане государственные и муниципальные служащие получают дополнительную мотивацию для того, чтобы в своей деятельности не стремиться выходить за рамки закона.

Список источников

1. Об организации проведения мониторинга качества предоставления государственных услуг территориальными отраслевыми исполнительными органами государственной власти Свердловской области — управлениями социальной политики Министерства социальной политики Свердловской области. Приказ Министерства социальной политики Свердловской области от 10 апреля 2013 г. № 185 [электронный ресурс]. URL: http://minsxn.midural.ru/gos_service/472/474/475
2. Об основах государственной службы в Российской Федерации. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 31. — Ст. 2990.
3. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2012. — № 19. — Ст. 2338.6.
4. Друкер П. Практика менеджмента. — М.: Вильямс, 2003.
5. Кац И. С. Проблема целеполагания в общественном секторе экономики // Журнал экономической теории. — 2012. — № 4. — С. 202-205.
6. Панов М. М. Оценка деятельности и система управления компанией на основе KPI. — М.: Инфра-М, 2012.
7. Попов Е. В., Кац И. С., Шатманов И. С. Оценка сектора общественных благ как элемента социальной привлекательности территории // Журнал экономической теории. — 2013. — № 3. — С. 276-280.

УДК 351.83

Ключевые слова: государственные и муниципальные служащие, государственные услуги, экономическая эффективность, социальная эффективность, ключевые показатели эффективности