

УДК 35.08

Применение бизнес-инструментов при оценке эффективности и результативности государственных гражданских служащих

А.М. Ветитнев
П.В. Волощук

¹⁻² Сочинский государственный университет, Российская Федерация

354000, г. Сочи, ул. Советская 26 а

¹ Доктор экономических наук, профессор

E-mail: polina@sochi.com/ Корреспондирующий автор

² Аспирант

E-mail: pavel1013@mail.ru

Аннотация. Оценка эффективности и результативности государственных гражданских служащих проводится с применением инструментов, созданных для бизнеса. Для использования бизнес-инструментов в условиях государственной службы необходима их адаптация к реалиям работы государственного гражданского служащего. Представлены предложения по адаптации показателей оценки эффективности работы госслужащих к аттестации сотрудников Воронежского областного правительства.

Ключевые слова: государственные служащие, аттестация, эффективность и результативность

Актуальность. Одной из основных задач любой современной организации является мотивация персонала. В бизнесе персональные результаты трудовой деятельности и уровень развития компетенций напрямую влияют на размер вознаграждения сотрудника и являются основой его объективной оценки, а значит, напрямую влияют и на карьерные перспективы [1].

В то же время, повышение уровня эффективности работы органов государственной власти, государственных структур, компаний и отдельных гражданских служащих является одним из приоритетов развития Российской Федерации. В частности, задача по внедрению ключевых показателей эффективности для руководителей была поставлена Президентом в послании Федеральному Собранию [2].

В задачу настоящей работы входило изучение опыта применения бизнес-инструментов для оценки эффективности и результативности государственных гражданских служащих, а также выявление требований к инструменту, который позволит адаптировать опыт бизнеса к реалиям государственной гражданской службы.

Объекты и методы исследования. В настоящей работе использованы данные, полученные при анализе документов, регулирующих оценку эффективности и результативности руководителей двадцати шести Исполнительных Органов Государственной Власти (ИОВ) Воронежской области, результаты интервью с руководителями Управлений и Департаментов Правительства Воронежской области, а также анализ федеральных документов, регламентирующих оценку персонала.

Обсуждение. Под показателем эффективности и результативности в самом широком смысле понимают описательный или количественный индикатор, позволяющий охарактеризовать результат деятельности организации, входящих в ее состав структурных подразделений и отдельных сотрудников или успешность продвижения к достижению поставленной цели. В практике управления ключевые показатели эффективности и результативности (КПЭиР) – это своеобразные «измерительные инструменты», позволяющие оценить результаты деятельности организации, входящих в ее состав рабочих подразделений, а также отдельных сотрудников [3, 4]. Оценка на основе ключевых показателей эффективности и результативности и моделей компетенций призвана формировать предпосылки создания материальной и моральной мотивации руководителей и специалистов, обусловленной реальной эффективностью их работы [5]. В этой связи крайне важно, чтобы процесс оценки был понятным, прозрачным, отражал специфику деятельности оцениваемого и не вызывал затруднений.

Одним из основных критериев, влияющих на качество оценки эффективности, является выбор оптимального количества показателей.

По оценкам специалистов руководитель способен одновременно отслеживать от трех до пяти ключевых показателей эффективности. При этом для всей организации рекомендуется устанавливать 10–15 ключевых показателей [6].

подавляющее большинство частных компаний используют КПЭИР как основной инструмент оценки персонала. При этом, разрабатывая модель комплексной оценки, каждая компания создает свои КПЭИР, для компании в целом, для подразделений, для конкретных руководителей и специалистов, замещающих те или иные должности. Создавая КПЭИР с нуля, представители бизнеса соблюдают общее количество показателей от трех до семи, следуя приведенной выше рекомендации. Кроме того, разработка показателей под конкретные бизнес-задачи позволяет сформировать список показателей, который бы соответствовал принципу МЕСЕ («Mutually Exclusive Collectively Exhaustive» – «Взаимно Исключающее Совместно Исчерпывающее»). Согласно принципу показатели не пересекаются и не дублируют друг друга, но при этом полностью отражают круг внимания оцениваемого и полностью охватывают текущие задачи организации [7, 8].

Ситуация с количеством отслеживаемых показателей в государственном секторе кардинально отличается. Руководители государственных органов при переходе на программно-целевой принцип формирования бюджета отслеживают все показатели профильных государственных программ.

Например, руководитель Департамента аграрной политики Воронежской области осуществляет 42 функции и отвечает за 90 показателей эффективности профильной региональной программы [9]. Более того, часть показателей государственных программ являются общими для нескольких ИОГВ, на практике это означает, что показатели многократно повторяют и дублируют друг друга. Например, за такой показатель как «Смертность на дорогах» в Воронежской области отвечает Департамент здравоохранения, а также Департамент транспорта и автомобильных дорог. Таким образом, в государственном секторе количество отслеживаемых показателей многократно превосходит количество показателей, отслеживаемых бизнес-организациями.

Попытка ограничить количество показателей была предпринята в 2013 году Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации. Был разработан Методический инструментальный по внедрению системы комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, содержащий подробные рекомендации по подготовке и проведению комплексной оценки. В частности, количество показателей, отслеживаемых руководителем исполнительного органа государственной власти, ограничивалось двадцатью пятью [10]. Однако даже при попытке выполнения этого норматива государственные структуры столкнулись с определенными трудностями. Показатели эффективности работы государственных структур и гражданских служащих уже существуют в количестве, значительно превышающем оптимальное, показатели нельзя разработать с нуля, руководитель должен отслеживать каждый из них и от достижения целевых значений показателей зависит бюджет на следующий год.

Кроме того, предпринятые попытки начислять ежегодную (ежеквартальную) премию в зависимости от выполнения плана по отслеживаемым показателям приводят к обратному результату: при избыточном количестве показателей удельный вес каждого из них в итоговой оценке эффективности и результативности конкретного служащего или руководителя становится крайне низким. Это означает, что несколькими наиболее проблемными показателями руководитель может пренебречь, что приведет лишь к незначительному снижению итоговой оценки и не повлияет на размер вознаграждения.

Таким образом, если в бизнесе основной задачей является разработка показателей, то в государственном секторе основной задачей является приоритезация значительного количества имеющихся показателей и выбор 3-7 КПЭИР для оценки. Это означает, что опыт бизнес-структур по разработке КПЭИР с нуля, исходя из целей организации, не поможет в решении существующей проблемы и необходима разработка инструмента для приоритезации показателей.

Таким инструментом может стать объектно-ориентированная модель.

Центральным понятием объектно-ориентированной модели является понятие объекта. Объект – это то, на что направлена деятельность органа государственной власти,

организации, подразделения. Объектами могут быть: сельское хозяйство, отрасли промышленности, категории населения, инвестиционный климат в регионе и т.п.

В качестве основы для выделения объектов предлагается использовать государственные программы, постановления и приказы, другие нормативно-правовые акты, а также показатели эффективности и результативности этих нормативно-правовых актов.

После выделения объектов путем анализа содержания нормативно-правовых актов, объекты группируются в макрообъекты. Основанием группировки могут быть однородность объектов, их взаимозависимость (когда состояние одного объекта влияет на состояние другого объекта), и др. Пример макрообъекта «Агропромышленный комплекс» представлен на рисунке 1.

Макрообъект – Агропромышленный комплекс

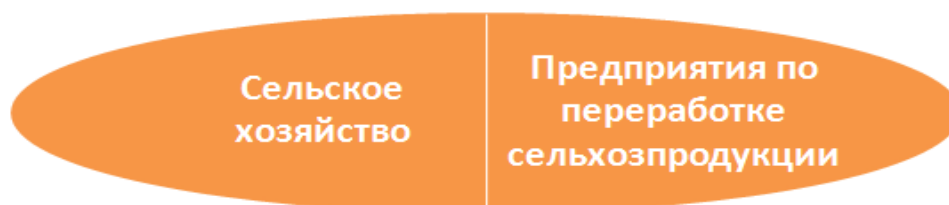


Рис. 1. Объекты, входящие в макрообъект «Агропромышленный комплекс»

Каждому макрообъекту соответствует один или несколько нормативно-правовых актов (НПА), направленных на изменение целевого состояния макрообъекта, либо на создание условий для изменения его целевого состояния.

При этом показатели эффективности и результативности нормативно-правовых актов становятся показателями макрообъекта (см. рисунок 2).



Рис. 2. Соответствие «один нормативно-правовой акт – один макрообъект»

Поскольку показателей у каждого НПА разное количество, необходимо из общей массы показателей макрообъекта выделить наиболее приоритетные, по которым и будет оцениваться эффективность и результативность деятельности организации. Для приоритезации показатели каждого макрообъекта делятся на две группы (см. рисунок 3):



Рис. 3. Типология показателей макрообъекта

- Показатели конечного состояния макрообъекта,
- Показатели, характеризующие наличие условий для перехода от текущего состояния макрообъекта к целевому конечному состоянию.

Поскольку для каждого НПА, как правило, определены конкретные ответственные, эти же ответственные являются ответственными за достижение целевого конечного состояния макрообъекта. Ответственными могут быть следующие субъекты: государственные органы, организации, министерства, ведомства, региональные и муниципальные органы исполнительной власти, отдельные подразделения государственных органов, департаменты, управления, отделы, иные структурные единицы. Соответственно показатели конечного состояния макрообъекта становятся ключевыми показателями эффективности и результативности, используемыми для оценки деятельности субъекта. При таком подходе выполняются несколько условий, являющихся принципиальными для практического внедрения системы оценки эффективности деятельности:

- во-первых, для оценки эффективности деятельности используются действительно ключевые показатели,
- во-вторых, поскольку количество отобранных таким образом показателей существенно меньше первоначального, столь же существенно упрощается администрирование системы оценки эффективности деятельности,
- в-третьих, ответственность за достижение этих показателей подкреплена выделенными на осуществление НПА ресурсами.

При группировке объектов в макрообъекты может (и даже должно) оказаться так, что количество макрообъектов будет существенно меньше количества НПА. Это означает, что несколько НПА будут нацелены на достижение целевого состояния одного и того же макрообъекта (см. рисунок 4).

Поскольку за каждый НПА могут отвечать разные субъекты, может оказаться, что за достижение целевого состояния макрообъекта также будут отвечать несколько субъектов. Например, внутри Правительства региона за реализацию государственной программы отвечает несколько департаментов. В этом случае возникает вопрос – как оценить персональную эффективность деятельности каждого из них.

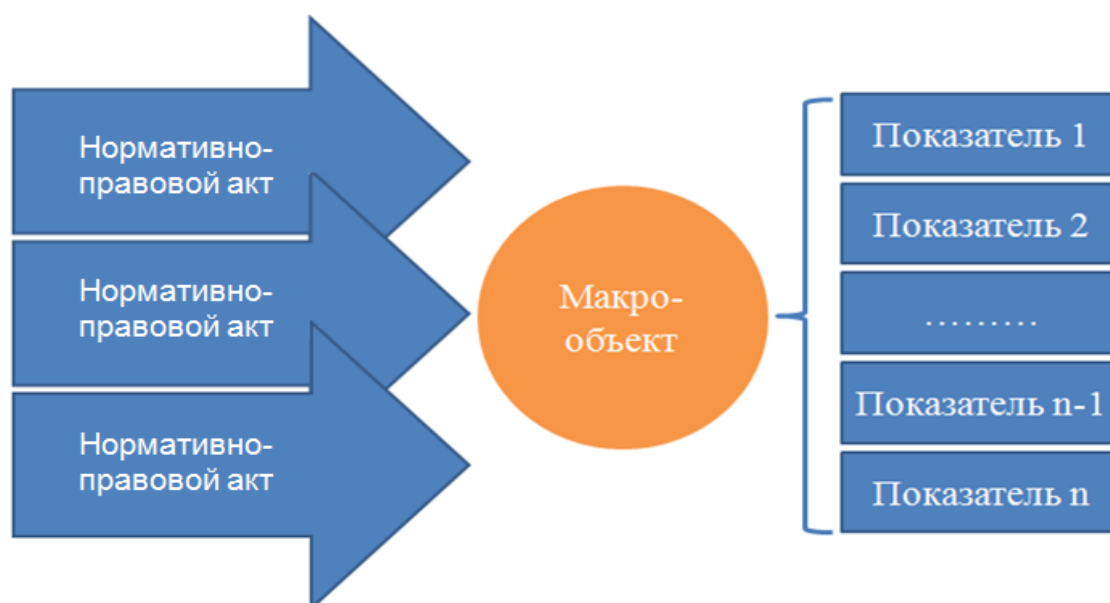


Рис. 4. Соответствие «несколько НПА – один макрообъект»

Для решения этой задачи, как и в предыдущем случае, проводится классификация показателей макрообъекта на показатели конечного состояния и показатели условий для перехода от текущего состояния макрообъекта к целевому конечному состоянию (см. рисунок 3). Субъект, отвечающий в соответствии с подпрограммой за показатели конечного состояния макрообъекта, становится ответственным за макрообъект в целом. Соответственно, как и в первом случае, показатели конечного состояния макрообъекта становятся ключевыми показателями эффективности и результативности, используемыми для оценки деятельности этого субъекта.

Одновременно субъект, отвечающий за показатели конечного состояния макрообъекта, приобретает роль «внутреннего заказчика» по отношению к другим субъектам, отвечающим за показатели, призванные обеспечить наличие условий для перехода от текущего состояния макрообъекта к целевому конечному состоянию. В свою очередь, субъекты, отвечающие за показатели, призванные обеспечить наличие условий для перехода от текущего состояния макрообъекта к целевому конечному состоянию, приобретают роль «внутреннего подрядчика» по отношению к субъекту – «внутреннему заказчику».

В целях создания у субъектов – «внутренних подрядчиков» мотивации всемерно содействовать субъектам – «внутренним заказчикам» в достижении целевого конечного состояния макрообъекта, могут использоваться как показатели их НПА, приоритизированные по принципу, аналогичному тому, что изображен на рисунке 3, так и показатель удовлетворенности субъекта, выступающего внутренним заказчиком. При этом для повышения объективности оценки удовлетворенности внутреннего заказчика должны быть разработаны стандартный бланк вопросов и количественная шкала оценки по каждому вопросу. Включение в состав показателей, используемых для оценки эффективности и результативности внутренних подрядчиков, показателей удовлетворенности внутренних заказчиков создаст у внутренних подрядчиков мотивацию на улучшение межфункционального взаимодействия. При этом одновременно будет заложена мотивационная основа для возможного перехода к управлению деятельностью субъекта по проектному принципу.

Один и тот же субъект по одним макрообъектам может выступать в качестве внутреннего заказчика, а по другим – в качестве внутреннего подрядчика.

В результате в самом общем виде перечень ключевых показателей, по которым будет оцениваться эффективность и результативность субъекта по выполнению государственных программ, выглядит следующим образом:

- ключевые показатели конечного состояния макрообъекта – по тому макрообъекту, где субъект выступает внутренним заказчиком;

- ключевые показатели условий для перехода от текущего состояния макрообъекта к целевому конечному состоянию – по макрообъекту(ам), где этот же субъект выступает внутренним подрядчиком;

- показатели удовлетворенности субъектов, являющихся внутренними заказчиками, по отношению к оцениваемому субъекту.

Весьма вероятно, что не каждый год все субъекты могут быть вовлечены в реализацию положений тех или иных НПА. Это, как правило, субъекты, выполняющие обеспечивающие функции. Для оценки эффективности деятельности таких субъектов необходимо разработать ключевые показатели эффективности, основанные на выполняемых ими функциях.

Также для некоторых субъектов возможно введение дополнительных показателей, влияющих на оценку эффективности и результативности деятельности субъектов. Такими показателями могут быть:

- показатели выполнения постановлений вышестоящего субъекта в течение отчетного периода;

- показатели выполнения особо важных задач.

В результате система ключевых показателей, используемых для оценки эффективности и результативности субъекта, вовлеченного в реализацию НПА, будет выглядеть следующим образом (таблица 1):

Таблица 1

Система ключевых показателей, используемых для оценки эффективности и результативности субъекта, вовлеченного в реализацию НПА

№ показателя	№ макро-объекта	Роль субъекта	Тип показателя
Показатели выполнения НПА			
1	1	Внутр. заказчик	Показатель 1 конечного состояния макрообъекта 1
2	1	Внутр. заказчик	Показатель 2 конечного состояния макрообъекта 1
3	2	Внутр. подрядчик	Показатель условий перехода макрообъекта 2 к целевому конечному состоянию
4	2	Внутр. подрядчик	Показатель удовлетворенности внутреннего заказчика по макрообъекту 2
5	3	Внутр. подрядчик	Показатель условий перехода макрообъекта 3 к целевому конечному состоянию
6	3	Внутр. подрядчик	Показатель удовлетворенности внутреннего заказчика по макрообъекту 3
Показатели выполнения постановлений вышестоящего субъекта и особо важных задач			
8	-	-	Показатель выполнения постановлений вышестоящего субъекта
9	-	-	Показатель выполнения особо важных задач

В свою очередь, система ключевых показателей, используемых для оценки эффективности и результативности субъекта, не вовлеченного в реализацию НПА, будет выглядеть следующим образом (таблица 2):

Таблица 2

Система ключевых показателей, используемых для оценки эффективности и результативности субъекта, не вовлеченного в реализацию НПА

№ показателя	Тип показателя
Показатели эффективности выполнения ключевых функций	
1	Показатель эффективности выполнения ключевой функции 1
...	
6	Показатель эффективности выполнения ключевой функции 6
Показатели выполнения постановлений вышестоящего субъекта и особо важных задач	
7	Показатель выполнения постановлений вышестоящего субъекта
8	Показатель выполнения особо важных задач

Объектно-ориентированная модель как концепция оценки эффективности и результативности деятельности государственных служащих отвечает следующим критериям:

- законности: концепция оценки эффективности соответствует требованиям федерального законодательства о государственной гражданской службе;
- адаптивности: разработанная концепция может быть реализована в существующих линейно-функциональных структурах при любом перераспределении функций между подразделениями. При этом концепция будет работоспособна и при возможном переходе субъекта к проектным принципам управления;
- целостности: система оценки, отражает взаимосвязи между субъектами в рамках текущей деятельности и способствует мотивации руководителей субъектов на улучшение межфункционального взаимодействия;
- блочности: концепция оценки эффективности беспрепятственно может быть дополнена моделью управленческих компетенций;

Вывод. Предложенная объектно-ориентированная модель позволяет осуществлять приоритезацию большого числа показателей и может быть использована для адаптации бизнес-инструментов при организации комплексной оценки гражданских служащих.

Примечания:

1. Каплан Р., Нортон Д. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию. 2-е изд., испр. и доп. М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2008. 320 с.
2. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию [Электронный Ресурс] // Сайт Президента РФ. URL: <http://archiv.kremlin.ru/sdocs/appears.shtml?style=63372>
3. Ключков А.К. KPI и мотивация персонала. Полный сборник практических инструментов. Эксмо, 2010. 160с.
4. David Parmenter. Key Performance Indicators: Developing, Implementing and Using Winning KPI's/ New Jersey, USA: John Wiley & Sons, inc., 2007. с. 233
5. Muchinski, P.M. (2012). Psychology Applied to Work (10th ed.). Summerfield, NC: Hypergraphic Press.

6. Панов М.М. Оценка деятельности и система управления компанией на основе KPI. М.: Инфра-М, 2013. 255 с.
7. Spencer Tom (January 30, 2013). «MECE Framework». Consulting Frameworks (TomSpencer.com)
8. Raisel Ethan (February 1, 1999). The McKinsey Way (1 ed.). McGraw-Hill.
9. Региональная программа Воронежской области «Развитие сельского хозяйства, производства пищевых продуктов и инфраструктуры агропродовольственного рынка» [Электронный Ресурс] // Постановление Правительства Воронежской области № 1088 от 13.12.2013. URL: http://vp.innoros.ru/sites/default/files/post_pravitelstva_vo_no1088_ot13.12.2013.pdf.
10. Методический инструментарий по внедрению системы комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих / Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. М.: Минтруд РФ, 2013. 247 с.

UDC 35.08

Adaptation of Business Performance Appraisal Instruments for the State Organization

¹ A.M. Vetitnev

² P.V. Voloshchuk

¹⁻² Sochi state university, Russian Federation
Sovetskaya street 26a, Sochi, Krasnodar Krai, 354000

¹ Doctor of Economics, Professor

E-mail: polina@sochi.com

² PhD student

E-mail: pavel1013@mail.ru

Abstract. Performance appraisal instruments which are commonly used in business are now embedded in the government sector. It means that state organizations are going to implement performance appraisal using KPIs and core competency models. However, the instruments created for business sector have to be transformed taking into account the specific need of state organization.

Keywords: KPI, core competence, performance appraisal.