

**Проблемы оценки эффективности разработки и принятия
управленческого решения в системе государственного и
муниципального управления**

Цель разработки и принятия управленческого решения в системе государственного и муниципального управления состоит в максимизации общественного благосостояния. Рациональность и эффективность разработки и принятия управленческих решений в системе государственного и муниципального управления определяется следующими критериями: экономичностью, производительностью используемых ресурсов и результативностью затрат.

Экономичность характеризует затратную (ресурсную) сторону эффективности управленческого решения. Экономичными являются такие решения, при которых ресурсы необходимого состава, количества и качества приобретаются и используются с минимально возможными издержками. Экономичность означает отсутствие расточительности, то есть вовлечение избыточных ресурсов, создания излишних запасов, оплаты компонентов затрат по ценам, превышающим минимальные.

Производительность - это соотношение количества продукции или услуг с величиной затрат на их производство. При принятии управленческих решений в системе государственного и муниципального управления используются показатели, отражающие производительность труда и иных отдельных видов ресурсозатрат, а

также интегральные показатели, предполагающие соизмерение затрат между собой.

Результативность характеризует соответствие общественных расходов и достигаемых с их помощью результатов конкретным целям, которые кладутся в основу при разработке и принятии решений на государственном и муниципальном уровне.

Все три критерия, по сути, выражают лишь различные аспекты стороны эффективности разрабатываемых и принимаемых управленческих решений и тесно связаны между собой. В областях деятельности, связанных с риском и неопределенностью иногда, приходится в какой-то степени жертвовать экономичностью, чтобы надежнее гарантировать результативность. Так, в системе общественного здравоохранения на случай непредвиденных обстоятельств может быть принято решение о приобретении ресурсов не являющихся абсолютно необходимыми с точки зрения текущих потребностей.

Как правило, при разработке и принятии управленческих решений в системе государственного и муниципального управления критерий результативности принимается в качестве исходного. С позиций целей, выбранных обществом, посредством бюджетного процесса определяются основные требования к продуктам и услугам, производство которых должно обеспечивать государство (тогда как в предпринимательском секторе решения о производстве каких-либо товаров принимаются на основе существующей рыночной конъюнктуры). Затем на этой основе ставится проблема достижения максимально возможной производительности и осуществляется экономичный подбор ресурсов.

Так, в идеале, должен строиться процесс разработки и принятия управленческих решений в системе государственного и муниципального управления. На практике исследователь сталкивается с отсутствием этих четких критериев и принимает решения зачастую методом “научного тыка”, итеративно приближаясь к оптимальному соотношению экономичности, производительности и результативности при оценке эффективности разрабатываемых и принимаемых управленческих решений.

При оценке эффективности принятия управленческих решений в системе государственного и муниципального управления невозможно ориентироваться на универсальные показатели прибыльности того или иного проекта. Необходимо разрабатывать специальные индикаторы достижения целей. Широко применяются, в частности, индикаторы, характеризующие своевременность и полноту реализации той или иной функции. Так, судить об эффективности работы скорой помощи, пожарной охраны и аварийных служб помогают характеристики средней и максимальной скорости реагирования на вызов.

Для оценки эффективности разработки и принятия решений в отдельных видах деятельности удастся найти простые обобщающие показатели результативности, для других необходимы системы индикаторов, включающие экспертные оценки.

Соотношение показателей производительности и результативности можно пояснить с помощью следующих примеров. Пусть разрабатывается и принимается решение о профессиональной переподготовке безработных с целью последующего трудоустройства. Критерий производительности в данном случае

будет использоваться государственным менеджером для определения расходов ресурсов в расчете на одного переобучающегося, а критерий результативности может определить долю тех, кто фактически сможет получить работу в общем числе прошедших переподготовку.

Другой пример можно привести из практики строительства муниципального жилья. Вопрос оптимизации эффективности при разработке и принятии решения о строительстве муниципального жилья необходимо решать, опять же, с учетом трех вышеуказанных критериев: производительность характеризуется соотношением количества жилья с затратами на его строительство; результативность определяется не числом введенных квадратных метров, а численностью семей, получивших квартиры приемлемого для них качества; экономичность связана с минимизацией издержек в процессе строительства муниципального жилья.

Очевидно, что ясно определенные цели и набор характеристик экономичности, производительности и результативности помогают принимать наиболее эффективные управленческие решения в системе государственного и муниципального управления и выбирать наилучшие пути использования бюджетных и внебюджетных средств. Эффективность разрабатываемых и принимаемых управленческих решений в системе государственного и муниципального управления оценить довольно сложно. Одним из способов, позволяющих приблизиться к решению проблемы эффективности, является анализ издержек и результативности.

Анализом издержек и результативности при разработке и принятии управленческого решения обозначается совокупность аналитических

приемов, которые позволяют определить расход ресурсов на достижение той или иной специфической цели, поставленной перед государственным органом, и принимать оптимальные, с этой точки зрения, управленческие решения.

Предположим, что городская администрация выдвинула четкие цели, касающиеся улучшения работы детских садов и общественного транспорта. В данном случае налицо две несхожие задачи, для решения каждой из которых уместно применить анализ издержек и результативности. В обоих случаях для принятия оптимального решения потребуется подобрать показатели, адекватные конкретному виду деятельности и специфике поставленных целей. Поскольку и виды деятельности, и цели существенно различны показатели окажутся непосредственно несопоставимыми между собой, и найти единый алгоритм разработки и принятия управленческого решения будет невозможно. Но это не является недостатком, когда на практике задачи можно изолировать друг от друга и принять решения по каждому случаю отдельно. Анализ издержек и результативности целесообразен, когда установлены лимиты средств как для общественного транспорта, так и для детских садов, и проблема состоит в улучшении их использования в каждой из этих сфер. Однако такой анализ не позволяет принять обоснованное решение и дать ответ на вопрос, в какую из сфер уместнее вложить дополнительные средства. Данный тип решения предполагает сопоставимые между собой оценки отдачи, которую общество получает от расходов в обеих сферах. Для этого требуются более сложные и трудоемкие аналитические процедуры.

На первый взгляд анализ издержек и результативности можно свести к простому определению среднего расхода ресурсов на единицу результата. Разумеется, соответствующие показатели имеют важное практическое значение. Однако при разработке и принятии управленческих решений в системе государственного и муниципального управления особого внимания заслуживают предельные величины.

Пусть городская администрация приобрела дополнительную партию автобусов и принимается решение, по каким маршрутам их направить, причем в качестве критерия результативности принято сокращение времени, затрачиваемого пассажирами на ожидание на остановках. Вряд ли преимущество должен получить маршрут, для которого и без того характерны наименьшие потери времени в расчете на одного пассажира. Очевидно, каждый дополнительный маршрут, на котором его появление обеспечит максимальную экономию времени, причем распределение всей партии по этому принципу приведет к выравниванию различий между маршрутами с точки зрения результирующего показателя.

Для оптимизации при разработке и принятии управленческих решений в системе государственного и муниципального управления требуется не только наилучшим образом использовать ресурсы в каждом из направлений деятельности государства, но и обосновано распределять их между направлениями. Для этого необходимо сопоставлять между собой принципиально разные по своему характеру результаты несхожих видов деятельности не имеющих четкой стоимостной рыночной оценки, а значит, выйти за рамки анализа издержек и результативности. В данных рамках затраты

оцениваются либо в натуральной, либо в денежной форме, а результаты - в натуральной форме или с помощью специально построенных индикаторов, непосредственно отражающих отраслевые особенности и поставленные цели. В этом случае решение задачи эффективности при разработке и принятии управленческого решения на государственном или муниципальном уровне состоит в соизмерении затрат и результатов проектов, реализуемых органами государственной власти и управления, в универсальной денежной форме, подобно тому как это происходит в предпринимательском секторе с помощью рыночных цен. Решение данной задачи достигается на основе оценочных процедур, которые носят название анализ издержек и выгод.

Когда при разработке и принятии управленческого решения требуется соизмерить между собой, с одной стороны, обычные товары, а с другой - блага не подлежащие купле-продаже, это вызывает не только серьезные технические трудности, но порой и неприятие. Обратимся к уже использованному примеру из области государственного здравоохранения. Результатом улучшения медицинской помощи может быть сохранение человеческих жизней. То же относится к улучшению состояния дорожной инфраструктуры, уменьшающему число аварий и ко многим другим сферам государственной и муниципальной деятельности. Возникает вопрос о правомерности оценивания человеческих жизней и соизмерности их, с одной стороны, с затрачиваемыми ресурсами, а с другой - например, с результатами работы музеев или расширения троллейбусной сети.

В анализе издержек и выгод, как правило, применяют оценки, адекватные реальным предпочтениям конкретного (в нашем случае российского) общества. Если общество на деле оценивает даже незначительное продление жизни любого из своих членов неизмеримо выше, чем работу музеев, это значит, что предпочитает распродать музейные ценности ради закупки дополнительных лекарств и медицинской аппаратуры. Если общество, делегируя принятие управленческие решения в этой области государственным и муниципальным служащим, не склонно действовать таким образом, отсюда с очевидностью вытекает, что его предпочтения сложнее и оно готово пожертвовать некоторыми возможностями увеличения средней продолжительности жизни в пользу принятия других решений, делающих жизнь насыщенной, содержательной, приносящей большее удовлетворение.

Разность между выраженными в денежной форме выгодами и издержками разработки и принятия конкретного управленческого решения - это потенциальная чистая выгода, своего рода аналог прибыли, применительно к системе государственного и муниципального управления. В состав общественных издержек и выгод необходимо включать оценку всех положительных и отрицательных эффектов принятия управленческого решения на государственном или муниципальном уровне. Так помимо эффектов прямых существуют эффекты побочные, положительно или отрицательно влияющие на действия или деятельность третьих лиц. Такие эффекты называют внешними. Например, решение о строительстве аэродрома в черте города помимо прямых эффектов будет иметь побочные внешние - стоимость жилого фонда в районе

строительство аэропорта резко упадет и домовладельцы потеряют в активах.

При принятии решений в системе государственного или муниципального управления нужно постоянно помнить о внешних эффектах, как положительных, так и отрицательных, стараясь найти наиболее эффективный способ решения проблемы. Например, рассмотрим ситуацию разработки и принятия решения о строительстве короткой и качественной автомагистрали, соединяющей два города, связанных ранее неудобной петляющей дорогой. Среди гипотетических позитивных последствий строительства при разработке решения нежно учитывать, в частности, некоторое удешевление продукции, производимой в одном городе из сырья, доставляемого из другого, а также рост доходов предприятий обслуживания в населенных пунктах, вблизи которых прошла магистраль. Среди негативных следствий, которые необходимо учитывать при разработке и принятии данного управленческого решения, можно упомянуть ухудшение состояния воздушной среды в районе новой магистрали и падение доходов владельцев заправочных станций и магазинов, расположенных вдоль старой дороги.

На практике при определении эффективности при разработке и принятии управленческих решений в системе государственного и муниципального управления разграничить внешние побочные эффекты не всегда легко. Многие решения, разрабатываемые и принимаемые органами государственного и муниципального управления содержат как элементы изменений уровня эффективности, так и элементы перераспределения (так при

строительстве дороги уместно говорить об аллокационном распределении ресурсов от людей, живущих в районе старой дороги, к жителям, проживающим в районе новой автомагистрали). Более того, учесть все побочные внешние эффекты, как правило, невозможно. Одни косвенные последствия разработки, принятия и реализации решения тянут за собой другие, и так едва ли не без конца. Зачастую при определении совокупной эффективности принятия того или иного решения уместно ограничиваться учетом ближайших косвенных результатов, т.е. не относящихся к основным целям, ради которых осуществляется проект.

Литература

1. Глущенко В.В., Глущенко В.И. Разработка управленческого решения. М., 1999. - 450 с.
2. Доусон Р. Уверенно принимать решения./ Пер. с англ. – М.:ЮНИТИ, 1996.
3. Эддоус М., Стэнсфилд Р. Методы принятия решения. – М.: Аудит, ЮНИТИ, 1997.
4. Юкаева В.С. Управленческие решения: Учеб. Пособие. М.: ИД “Дашков и К”, 1999. – 292 с.
5. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора. М., 1996. – 320 с.