

УДК 35.073.52:351.72

ББК 65.261.1

*Регион: экономика и социология, 2012, № 4 (76), с. 67–86*

## **ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗЕМЕЛЬНЫХ И МЕСТНЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) ОРГАНОВ ВЛАСТИ В ФРГ**

**К. Баранова**

*Немецкий институт государственного управления*

### **Аннотация**

Анализируется методика общеевропейской системы оценки (Common Assessment Framework, CAF) эффективности государственного управления, на сегодняшний день самой распространенной в Германии. Опыт применения методики CAF показывает, что она не является ни «панацеей» от всех бед органа государственного управления, ни средством, которое способно привести к мгновенным, кардинальным улучшениям его деятельности. Использование CAF должно стать постоянным инструментом анализа эффективности деятельности государственных структур и ее повышения.

**Ключевые слова:** Германия, государственное управление, оценка, методика CAF, анализ эффективности

### **Abstract**

The paper analyses the European technique for assessing efficiency of public administration – the Common Assessment Framework (CAF) – the most widespread in Germany at present, and can conclude that this technique could not be regarded neither an universal remedy against any problem experienced by public authorities nor a remedy which can bring immediate and cardinal impro-

vements in governance. The application of CAF should become a regular instrument for analyzing and promoting the efficiency of government institutions.

**Keywords:** Germany, public administration, assessment, Common Assessment Framework, cost-effectiveness analysis

Исследователи постоянно проявляют интерес к проблемам оценки результативности и эффективности действий региональной и муниципальной власти. Так, например, в 2012 г. вышел номер российского научного журнала «Регион: экономика и социология», в котором ряд статей посвящен названным проблемам. Российские ученые обращают внимание на то, что корректные оценки деятельности региональных и муниципальных исполнительных органов власти возможны при условии более четкого обозначения их предмета (конкретных функций и полномочий) и степени реального воздействия на параметры территориальных ситуаций при имеющихся для этого ресурсах и тотальной зависимости от общегосударственной политики, законодательства и т.д. [1].

Федеративная Республика Германия – страна с развитой системой государственного управления. По состоянию на 2010 г. на долю государственного управления приходилось 12,5% расходов консолидированного бюджета государства, или 146 млрд евро. Это третья по размерам статья расходов консолидированного бюджета Германии после расходов на социальное обеспечение и медицину. Высокая доля государственного и муниципального управления в консолидированных расходах в целом типична для всех развитых стран с федеративной системой государственного устройства, в которых наряду с системой федерального управления присутствуют структуры регионального и муниципального управления. Германия, в частности, насчитывает 16 федеральных земель и более 11 тыс. муниципалитетов; кроме того, существует и промежуточный уровень районов (295) и городов внерайонного подчинения (107)<sup>1</sup>. Все эти уровни имеют самостоятельные структуры исполнительной власти, что неизбежно приводит к росту

---

<sup>1</sup> Районы (включая города внерайонного подчинения), как и муниципальные образования, в Германии представляют собой структуры местного самоуправления, однако право местных органов власти на самоуправление первично по отно-

расходов на государственное управление<sup>2</sup>. По этой причине проблема оценки эффективности деятельности органов государственного и муниципального управления для Германии чрезвычайно актуальна. В данной области в стране накоплен большой опыт, который, в свою очередь, в значительной степени базируется на заимствовании американского опыта 60–70-х годов, а с другой стороны, развивается и совершенствуется как «коллективное творчество» стран – членов ЕС в процессе европейской интеграции.

Определить, что такое эффективное государственное или муниципальное управление, достаточно сложно. В отличие от частного сектора экономики, деятельность которого направлена на достижение наилучших показателей прибыли и рентабельности, деятельность государственного сектора направлена на эффективное выполнение задач общественного характера. Поскольку одного главного показателя эффективности в государственном секторе не существует, приходится оперировать целым спектром различных подходов к оценке государственного управления. Поэтому попытки найти соответствующие показатели предпринимаются в разных направлениях. В частности, важным является вопрос о том, какие функции должно брать на себя государство, а какие – должны быть переданы частному сектору экономики. От ответа на этот вопрос зависят и конкретное распределение

---

шению к праву районов и городов внерайонного подчинения, которое является делегированным: местные власти делегируют (передают) исполнение части функций местного самоуправления на уровень районов в том случае, если их осуществление более крупными структурами оказывается более эффективным (принцип экономии на масштабе). В частности, районы, как правило, отвечают за организацию общественного транспорта, переработку мусора, систему здравоохранения, организацию местной системы социальной защиты, строительного надзора, службы спасения и проч., т.е. те функции, которые оказались бы невыполнимыми для мелких муниципальных образований. Финансируются районы за счет отчислений из бюджетов местных органов власти (Kreisumlage) и дотаций из земельных бюджетов.

<sup>2</sup> Высокая доля расходов на государственное управление – одна из причин, по которой федерализм зачастую критикуется как «дорогостоящая» форма государственного устройства. В то же время вертикальное разделение власти и многоуровневая система предоставления общественных благ являются наиболее предпочтительной формой для предоставления общественных благ населению, поскольку приближают процесс их предоставления непосредственно к потребителям – населению.

задач между государственным и частным секторами, и, в конечном итоге, размер государственного сектора экономики и его стоимость для налогоплательщиков. Кроме того, эффективность государственного управления может оцениваться как исходя из принципа экономного расходования средств при выполнении государственных задач (например, за счет внедрения современных методов бухгалтерского учета в государственном секторе), так и с позиций максимального удовлетворения потребностей потребителей, в частности за счет приближения структур государственного управления непосредственно к потребителям, населению (например, за счет развития элементов электронного правительства). Важное место среди подходов к определению эффективного государственного управления занимают и различные методики оценки эффективности деятельности органов государственного и муниципального управления, самой распространенной из которых сегодня в Германии является методика *общевропейской системы оценки (Common Assessment Framework, CAF)*.

Общевропейская система оценки представляет собой методику самооценки (так называемого внутреннего аудита) деятельности органов государственного управления всех уровней власти, разработанную и апробированную на европейском уровне с привлечением экспертов из стран – членов ЕС. Впервые модель была представлена на Первой европейской конференции оценки качества органов государственного управления в Лиссабоне в 2000 г. Она произвела положительное впечатление, и министрами внутренних дел стран, входящих в ЕС, в том же году было принято решение о повсеместном внедрении CAF во всех этих странах. На уровне ЕС наблюдать за внедрением модели были поручено Европейскому институту государственного управления (EIPA, г. Маастрихт). Кроме этого, каждое государство – член ЕС обязалось создать собственный центр для поддержки ее внедрения.

В Германии разработка CAF происходила на начальном этапе на базе Немецкой школы государственного управления<sup>3</sup> (г. Шпайер), которая с 2001 г. занималась усовершенствованием и внедрением данной модели. С 2006 г. проект координируется Немецким ведомством госу-

---

<sup>3</sup> С марта 2012 г. Немецкий университет государственного управления (университет наук о государственном управлении).

дарственного управления, которое, с одной стороны, занимается развитием и усовершенствованием модели и представлением ее на европейском уровне, а другой стороны, консультирует отдельные структуры государственного управления по вопросам ее внедрения. С февраля 2011 г. консультирование местных органов власти, желающих использовать САФ, было передано в компетенцию Бюро анализа муниципального управления (г. Кельн), в то время как внедрение модели на федеральном и земельном (региональном) уровнях было оставлено в компетенции Немецкого ведомства государственного управления.

Применение модели САФ является добровольным для органов государственного управления и относительно дешевым, что выгодно отличает ее от прочих методик аналогичного характера. В частности, все материалы, сопровождающие внедрение САФ, находятся в свободном электронном доступе и распространяются на бесплатной основе. Важным фактором, за счет которого модель оказывается более дешевой в применении по сравнению с другими моделями аудита, является концепция самооценки: аудит осуществляется не приглашенными внешними экспертами, услуги которых, как правило, обходятся весьма дорого, а непосредственно сотрудниками предприятия (государственной организации), для которых проводят внутренние семинары по ознакомлению с методикой. Проведение ознакомительных семинаров для сотрудников организации с приглашением внешних экспертов является, по сути, главной статьёй расходов при выполнении аудита по методике САФ, однако расценки на эти семинары, в отличие от большинства аналогичных процедур аудита, не являются фиксированными (как правило, завышенными), что позволяет говорить о дешевизне этой методики.

В целом методика САФ базируется на концепции менеджмента качества, адаптированной специально для государственного сектора экономики. Модель предусматривает комплексный анализ сильных и слабых сторон различных структур государственного сектора экономики по заданным направлениям, включая комплексный анализ затрат, результатов, процессов и человеческих ресурсов. В самом общем виде методика САФ строится на заполнении сотрудниками организации анкет, содержащих подробные вопросы (индикаторы), характеризующие состояние организации, и их последующем анализе. Пре-

имуществом САФ, по мнению экспертов, являются не только доступность и простота в применении этой модели, но и привлечение к процессу проверки непосредственно сотрудников проверяемой организации, которые не только лучше внешних экспертов знакомы с ситуацией в собственной организации, но и могут в последующем влиять на изменения в ее деятельности. Регулярное повторение внутреннего аудита позволяет, к тому же, вести наблюдение за этими изменениями и при необходимости выявлять соответствующие причинно-следственные связи. При этом сотрудники Немецкой школы государственного управления – разработчики САФ сами же подчеркивают, что эта методика является лишь инструментом для постановки диагноза, а для достижения реальных результатов необходимы изменения, которые могут быть осуществлены только самой организацией.

САФ предполагает анализ по двум направлениям: *анализ исходных предпосылок* и *анализ достигнутых результатов*. При этом под исходными предпосылками понимаются те особенные качества<sup>4</sup>, которые могут позволить организации достигнуть определенных результатов. В соответствии с концепцией тотального менеджмента качества (Total Quality Management, TQM) исходные предпосылки и достигнутые результаты одинаково важны для получения качественного продукта; идентификация происходит по девяти тематическим направлениям в контексте «люди – процессы – результаты». Идея заключается в установлении причинно-следственной связи между достигнутыми результатами и исходными предпосылками по принципу «хорошие предпосылки приносят хорошие результаты» или, наоборот, «для достижения хороших результатов необходимы хорошие предпосылки». Другими словами, хорошее качество – это не случай, а результат определенных действий [2].

Основными *исходными предпосылками* в соответствии с концепцией TQM являются

- эффективность деятельности руководящего состава (1);
- стратегическое планирование (2);

---

<sup>4</sup> *Befähiger* (нем.) – особые качества (свойства), предпосылки, которые могут позволить организации достигнуть поставленных целей (результатов).

- эффективность управления персоналом (3);
- управление ресурсами и партнерствами (4);
- управление процессами и изменениями (5).

В свою очередь, **результаты** могут достигаться по следующим направлениям:

- с точки зрения сотрудников организации (6);
- с точки зрения клиентов организации (7);
- с точки зрения организации в целом (8);
- с точки зрения достижения определенных показателей (9).

Результаты показывают, **какие цели** организация достигла или какие цели она намеревается достигнуть. Исходные качества показывают, **каким образом** и с помощью **каких инструментов** поставленные цели могут быть достигнуты.

Идея модели САФ заключается в разработке отдельных критериев для каждого тематического раздела (в результате усовершенствования модели общее количество критериев было сокращено с 43 до 27), которые затем уточняются с использованием конкретных индикаторов для сравнения. В настоящее время в модели используется более 250 специальных индикаторов оценки. С момента начала внедрения САФ именно разработка конкретных индикаторов представляла особую сложность, поскольку только конкретные индикаторы (которые в последующем используются как вопросы в анкетах) являются конкретным наполнением модели и только через них можно охарактеризовать исходные предпосылки и проконтролировать достижение поставленных целей. Именно удачный подбор индикаторов стал залогом успешности модели САФ: наличие подходящих индикаторов делает модель доступной и легкой в применении, отсутствие же таких индикаторов свело бы все ее преимущества на нет. По этой причине с момента принятия решения о внедрении модели САФ для оценки деятельности структур государственного управления всех уровней власти огромное внимание было уделено именно разработке каталога индикаторов.

Рассмотрим отдельные тематические разделы, а также применяемые к ним критерии и индикаторы оценки подробнее. Разделы 1–5 касаются исходных предпосылок.

**1. Эффективность деятельности руководящего состава организации.** Поведение руководящего состава организации анализируется на предмет того, насколько оно способствует достижению поставленных целей и совершенствованию системы управления организацией. Соответствующая мотивация сотрудников организации также входит в компетенцию руководства, в том числе от руководства ожидается, что оно будет подавать положительный личный пример. Важной функцией руководства является представление организации во внешней среде и формирование отношений с политическими структурами и прессой. САФ требует разработки конкретных индикаторов для оценки эффективности деятельности руководства организации по перечисленным направлениям.

В частности, в соответствии с методикой Немецкого ведомства государственного управления можно выделить четыре направления (критерия) эффективности деятельности руководства организации:

- 1.1. Определение направления развития организации;
- 1.2. Развитие системы управления в организации;
- 1.3. Мотивация и поддержка сотрудников организации, в том числе личным примером;
- 1.4. Формирование отношений организации во внешней среде.

Конкретные индикаторы<sup>5</sup> (составляющие основу вопросов в анкете для заполнения) по отдельным критериям могут быть сформулированы следующим образом:

*1.1. Определение направления развития организации:*

- 1.1.1. развивает и формулирует миссию и собственные ценности организации;
- 1.1.2. реализует миссию организации через постановку ее стратегических и тактических целей;
- 1.1.3. создает необходимые предпосылки для коммуникации миссии, ценностей и целей деятельности организации со всеми заинтересованными группами;

---

<sup>5</sup> Список индикаторов носит рекомендательный и приблизительный характер, тем не менее именно наличие подробного каталога индикаторов делает модель САФ столь простой и доступной в применении.



1.1.4. приспосабливает миссию и ценности организации к изменяющимся условиям;

1.1.5. отвечает за атмосферу доверия в коллективе и пропагандирует ценности организации, в том числе на личном примере;

1.1.6. выявляет конфликтные ситуации между отдельными группами и предлагает варианты их решения;

1.1.7. ... и т.д.

### *1.2. Развитие системы управления в организации:*

1.2.1. создает и развивает структуры, необходимые для реализации стратегии организации;

1.2.2. распределяет ответственность между структурами разных уровней;

1.2.3. формулирует цели для всех уровней организации;

1.2.4. определяет внутреннюю систему коммуникации и информации;

1.2.5. создает рамочные условия для успешной работы в группах и проектах;

1.2.6. развивает систему для измерения степени реализации поставленных целей;

1.2.7. занимается внедрением концепции TQM в целом и модели CAF в частности;

1.2.8. определяет необходимость изменений и занимается их реализацией;

1.2.9. ... и т.д.

### *1.3. Мотивация и поддержка сотрудников организации, в том числе личным примером:*

1.3.1. на личном примере показывает сотрудникам важность миссии, ценностей и целей организации;

1.3.2. демонстрирует личную готовность к изменениям;

1.3.3. информирует сотрудников о важнейших вопросах, затрагивающих деятельность организации;

1.3.4. поддерживает сотрудников в их начинаниях по реализации поставленных целей;

1.3.5. создает условия для делегирования полномочий и ответственности;

1.3.6. поддерживает сотрудников организации в их стремлении к изменениям и проявлению инициативы;

1.3.7. в состоянии распознать успехи отдельных сотрудников организации и их групп;

1.3.8. в состоянии адекватно учесть личные обстоятельства отдельных сотрудников;

1.3.9. ... и т.д.

*1.4. Формирование отношений организации во внешней среде:*

1.4.1. в состоянии распознать политические партнерства, важные для интересов организации;

1.4.2. гарантирует, что цели организации не противоречат политике государства;

1.4.3. поддерживает отношения с представителями законодательной и исполнительной власти, профсоюзами, союзами предпринимателей и другими группами по интересам;

1.4.4. развивает соответствующую маркетинговую концепцию и занимается ее продвижением внутри организации и вовне;

1.4.5. стремится создать позитивный образ организации в прессе и обществе;

1.4.6. ... и т.д.

В дальнейшем мы вынуждены ограничиться более подробным рассмотрением лишь отдельных критериев (направлений), поскольку указать все 250 индикаторов, используемых в настоящее время в модели, в рамках одной статьи невозможно, хотя именно конкретные индикаторы, которые затем кладутся в основу вопросов анкет, наполняют модель САФ содержанием и делают ее действительно доступной в применении: участникам аудита требуется лишь понять смысл вопросов и добросовестно ответить на них!

**2. Стратегическое планирование.** Индикаторы в этой области должны позволить оценить стратегию организации по достижению заявленных целей (начиная с ответа на вопрос, существует ли эта стратегия вообще). Здесь также выделяется четыре основных направления (критерия):

2.1. Получение информации о настоящих и будущих потребностях основных заинтересованных сторон;

2.2. Разработка, адаптация и изменение стратегии и планирования;

2.3. Реализация стратегии и планирования деятельности всей организации;

2.4. Планирование и внедрение инноваций.

**3. Управление персоналом** подразумевает политику организации, направленную на полное раскрытие и оптимальное использование возможностей ее персонала, и соответствующий комплекс мероприятий. Индикаторы этого раздела должны способствовать получению информации о профессиональных качествах сотрудников и возможностях распознавания и развития этих качеств. Интересы отдельных сотрудников, их групп, а также интересы организации в целом должны по возможности находиться в одной плоскости. Здесь выделяется три основных направления (критерия):

3.1. Планирование персонала организации, управление им и его развитие;

3.2. Выявление, раскрытие и оптимальное использование возможностей персонала организации;

3.3. Ведение постоянного диалога с сотрудниками организации и их более активное вовлечение в организационный процесс за счет поощрения проявления инициативы.

**4. Управление ресурсами и партнерствами.** Индикаторы этого раздела должны позволять установить, заключает ли и развивает ли организация необходимые партнерские отношения, как строятся и развиваются взаимоотношения с клиентами и населением, насколько рационально организация управляет своими финансами и недвижимым имуществом. Здесь можно выделить шесть направлений (критериев):

4.1. Установление и развитие необходимых партнерских отношений;

4.2. Развитие партнерских отношений с клиентами организации и населением;

4.3. Управление финансами;

4.4. Управление знаниями;

4.5. Управление технологиями;

4.6. Управление недвижимостью.

**5. Управление процессами и изменениями.** Речь идет об индикаторах, которые позволили бы оценить организацию и изменение процессов при реализации выбранной стратегии. В первую очередь речь идет об индикаторах, позволяющих идентифицировать эти процессы, а затем об индикаторах, позволяющих управлять ими и улучшать их. Планирование и внедрение инноваций, а также улучшение взаимоотношений с клиентами и населением также относятся к этой сфере. Всего здесь выделяется три направления (критерия):

5.1. Выявление процессов, управление ими и их улучшение;

5.2. Разработка и предложение продуктов и услуг, отвечающих требованиям потребителей (населения);

5.3. Внедрение инноваций с учетом предпочтений потребителей (населения).

Достигнутые результаты (разделы 6–9) рассматриваются исходя из интересов той или иной стороны.

**6. Результаты с точки зрения клиентов организации.** Здесь важно еще раз подчеркнуть, что клиентами государственных структур являются граждане, которые, в свою очередь, платят налоги в государственный и местные бюджеты. Критерием служит степень удовлетворенности клиентов деятельностью государственной организации, теми услугами (продуктами) которые они предоставляют. Здесь выделяется два направления (критерия):

6.1. Измерение степени удовлетворенности клиентов, потребителей, граждан (например, через проведение постоянных опросов общественного мнения);

6.2. Разработка и совершенствование индикаторов измерения удовлетворенности клиентов, потребителей, граждан.

**7. Результаты с точки зрения сотрудников государственной организации.** Используются критерии и конкретные индикаторы, которые показывают степень удовлетворенности сотрудников государственной организации, что, в свою очередь, отражает степень их заин-

тересованности (мотивации) в происходящих в организации изменениях и необходимых усовершенствованиях. Здесь выделяется два основных направления (критерия):

7.1. Измерение степени удовлетворенности сотрудников организации;

7.2. Разработка индикаторов для оценки степени удовлетворенности сотрудников организации.

**8. Результаты с точки зрения общества в целом.** Критерии и индикаторы должны отражать последствия для общества, в частности, последствия для состояния окружающей среды. Здесь также два основных направления (критерия):

8.1. Достижение результатов с точки зрения определенных общественных групп (объединений интересов);

8.2. Разработка и совершенствование индикаторов для оценки достигнутых результатов.

**9. Результаты с точки зрения достижения организацией определенных целей и показателей.** Критерии и индикаторы должны отражать достижение поставленных целей и определенных финансовых показателей.

Следует еще раз подчеркнуть, что рассмотренные выше критерии и индикаторы оценки, представленные в концепции Немецкого ведомства государственного управления, являются лишь приблизительным ориентиром при составлении анкет. Конкретное наполнение они получают при адаптации к реалиям конкретной организации.

Оценка эффективности по тематическим разделам 1–5 (исходные параметры) осуществляется по цикличной PDCA-схеме Деминга: планируй – создавай – контролируй – действуй. Цель цикличной оценки заключается в том, чтобы определить, на какой стадии изменений находится организация (государственное учреждение) на заданный момент: планирует ли она осуществление изменений, или уже осуществила определенные изменения, или уже находится на стадии контроля произведенных изменений, или на основании результатов контроля планируются новые изменения. В рамках модели цикличной оценки шкала оценки состоит из шести пунктов: 0 – никаких

признаков изменений; 1 – изменения запланированы; 2 – изменения запланированы и реализованы; 3 – изменения запланированы, реализованы и проконтролированы; 4 – изменения запланированы, реализованы, проконтролированы и подкорректированы; 5 – изменения запланированы, реализованы, проконтролированы, подкорректированы и окончательно реализованы.

Оценка эффективности по тематическим разделам 6–9 (результаты) осуществляется по следующей шкале: 0 – оценка результатов не проводилась; 1 – оценка результатов проводилась и показывает негативный результат; 2 – результаты говорят о некотором улучшении; 3 – результаты говорят о заметном улучшении; 4 – достигнуты превосходные результаты и заметные улучшения в контексте собственных поставленных целей; 5 – достигнуты превосходные результаты и заметные улучшения в контексте собственных поставленных целей, а также на фоне результатов организаций аналогичного профиля.

Особенность немецкой шкалы оценки заключается в наличии возможности ответа «не знаю / мне неизвестно». В том случае, когда такой вариант ответа встречается особенно часто, это расценивается как индикатор наличия существенного информационного дефицита в организации.

Остановимся подробнее на процедуре САФ. Данная модель представляет собой систему «самооценки», т.е. внутреннего аудита, организации. Другими словами, процедура осуществляется созданной на временной основе с целью проведения анализа группой собственных сотрудников организации. Внутренний аудит, возможно, имеет ряд недостатков по сравнению с более глубоким и детальным анализом, проводимым внешними экспертами, но одновременно у него есть и ряд существенных преимуществ. В частности, для его осуществления организации не приходится тратить огромные суммы на гонорары внешним экспертам. При этом оценка, выполненная сотрудниками организации, может привести к выявлению интересной информации, на основании которой можно достичь лучших результатов, чем на основании рекомендаций (часто формальных), сделанных не посвященными в тонкости работы организации внешними аудиторам.

Процедура САФ, как правило, осуществляется по следующей схеме, насчитывающей семь шагов:

- 1) принятие решения о проведении аудита; назначение руководителя группы;
- 2) информирование сотрудников о целях проведения внутреннего аудита; организация семинара по менеджменту качества;
- 3) формирование репрезентативной группы сотрудников для выполнения аудита; проведение для участников группы углубленного семинара по вопросам менеджмента качества и методики САФ;
- 4) заполнение анкет членами группы; первичный анализ результатов;
- 5) дискуссия внутри группы, возможная корректировка ответов и вторичный анализ результатов;
- 6) интерпретация результатов и выработка конкретных предложений по усовершенствованию деятельности организации;
- 7) внедрение усовершенствований.

Конечный успех внутреннего аудита по системе САФ в значительной степени определяется отношением к нему самих сотрудников организации. По этой причине исключительно важное значение отводится начальным этапам аудита (шаги 1–3), а именно, определению целей его проведения и «просветительской» работе среди сотрудников. В том числе для этого и организуется ознакомительный семинар по менеджменту качества для всех сотрудников организации. Группа сотрудников, которые будут затем непосредственно заниматься осуществлением аудита, формируется после проведения семинара и определения внутренних целей аудита. Огромное значение отводится и выбору руководителя группы аудита, который в конечном итоге и будет ответствен за общий успех просветительской работы и повышение заинтересованности сотрудников. Эксперты отмечают, что именно успешная просветительская деятельность и подробное представление методики САФ могут оказать решающее влияние на успех мероприятия в целом. Необходимо также заранее пересмотреть стандартный набор индикаторов, используемых для аудита, и приспособить его с учетом непосредственных потребностей организации.

Группа внутреннего аудита должна формироваться на репрезентативной основе: в ней должны быть представлены все уровни и группы сотрудников, половозрастной состав сотрудников также необходимо принять во внимание. Группу следует формировать на добровольной основе. В идеале надо стремиться к созданию атмосферы доверия,

чтобы члены группы не опасались высказывать свое мнение, – только в этом случае можно ожидать положительных результатов в анализе слабых и сильных сторон деятельности организации.

Непосредственное проведение аудита (шаги 4–6) начинается с общего заседания членов группы, на котором еще раз обсуждаются цели и методика внутреннего аудита. Затем достаточно подробно рассматривается структура анкеты, включая отдельные индикаторы. Лишь после этого члены группы оценки приступают к заполнению анкет. Идея САФ заключается в том, чтобы каждый член группы аудита заполнял анкету самостоятельно на основе полученной информации и собственного восприятия проблем организации. (Достаточно очевидно, что заполнение анкет по указанию руководства свело бы всю идею внутреннего аудита на нет!) Заполненные анкеты анализируются по отдельным тематическим разделам и критериям, чтобы сформулировать приблизительную оценку деятельности организации по этим направлениям (критериям). Первичный анализ результатов заключается в определении минимальных, максимальных и средних значений по каждому индикатору, критерию и тематическому направлению. Особенно интересно число ответов «не знаю / мне неизвестно», поскольку они могут свидетельствовать о наличии информационного дефицита в организации.

Вторичный анализ результатов (шаг 5) выполняется, как правило, через несколько дней после первичного. Он начинается с представления и обсуждения результатов первичной обработки анкет. Члены группы имеют возможность по результатам обсуждения пересмотреть свое мнение и изменить выставленные в анкете оценки. Непосредственное изменение в ходе обсуждения средних показателей не допускается, все изменения производятся в индивидуальных анкетах, а средние значения затем пересчитываются. Окончательный анализ (шаг 6) сопровождается написанием краткого отчета, в котором фиксируются основные результаты проверки. Окончательные результаты могут на добровольной основе и анонимно передаваться в базу данных САФ, поддерживаемую Европейским институтом государственного управления.

Непосредственная процедура САФ заканчивается обработкой анкет и представлением результатов. Однако в этот момент начинается, пожалуй, самое трудное – разработка на основании внутренней оценки рекомендаций по улучшению деятельности организации и, естественно, их реализация. В большинстве случаев результаты оценки по-



звolyают выявить проблемы и недостатки, имеющиеся у организации. Эти проблемы должны быть проанализированы на предмет их важности и очередности устранения. План должен предписывать порядок внесения изменений, в нем обязательно должна содержаться информация о том, какие подразделения и за счет каких ресурсов должны непосредственно заниматься внедрением усовершенствований.

Как подчеркивают разработчики САФ, особенно важно, чтобы все не закончилось разовым проведением внутреннего аудита. Необходимы мониторинг осуществленных изменений, их корректировка, разработка новых рекомендаций и т.д., т.е. важно, чтобы процедура превратилась в циклический процесс. Только в этом случае с помощью данной методики можно добиться реальных изменений к лучшему. Но САФ не следует рассматривать как панацею от всех бед, с которыми сталкиваются предприятия, это скорее инструмент для достижения постепенных, последовательных изменений.

Остановимся на опыте немецких органов государственного управления по внедрению методики САФ. В Германии органы государственного управления уже весьма продолжительное время пытаются заниматься оценкой эффективности собственной деятельности с привлечением различных концепций менеджмента качества, к которым относится и методика САФ, и уже накопили весьма существенный опыт в этой области. Проблема заключается в том, что различные методики оценки применялись довольно разрозненно как во временной перспективе, так и применительно к отдельным сферам государственной деятельности, что, естественно, существенно затрудняет сравнение достигнутых результатов и получение обобщающих выводов. В 2009 г., осознав проблему разрозненности используемых методик оценки эффективности деятельности органов государственного управления, Бюро анализа муниципального управления (KGSt) провело сравнение различных методик и рекомендовало именно методику САФ для повсеместного внедрения муниципальными образованиями в Германии [2]. Причиной выбора модели САФ стали простота этой методики, ее доступность в применении и, не в последнюю очередь, дешевизна оценки: методика САФ, специально разработанная для структур государственного управления, единственная из аналогичных методик не подлежит коммерческому использованию.

В Германии методику САФ в течение последних лет применяли более 570 структур государственного управления разного уровня власти (среди которых 206 структур федерального управления, 192 – земельного уровня и 174 – муниципального) [3]. За это время ими был накоплен весьма значительный опыт в ее применении. В частности, представители многих структур утверждают, что за счет проведения внутренних опросов удалось вскрыть наличие существенного информационного дефицита в определенных сферах деятельности. Представители ряда других структур сообщают, что на основании методики САФ удалось достигнуть определенных улучшений в их деятельности и что процедура САФ превратилась в неотъемлемый элемент стратегического планирования в организации.

Успех методики, однако, в решающей степени зависит от внутренней культуры организации, уровня открытости, доверия и толерантности, которые в ней царят. В частности, исключительно важно, чтобы сотрудники государственного органа власти, входящие во внутреннюю группу оценки, были уверены в том, что выставленные ими оценки никаким образом не отразятся на их личной ситуации, что в случае негативных оценок не последует никаких санкций.

Важным фактором, определяющим конечный успех применения САФ, большинство опрошенных считают изначальное отношение к проведению внутреннего аудита в организации и конкретную позицию руководства. Так, в частности, четко заявленные цели и постоянное внимание со стороны руководителей придают процедуре серьезность, тогда как отсутствие такового часто воспринимается сотрудниками как свидетельство того, что внутренний аудит проводится «для галочки», а само руководство не верит в его возможности.

Наибольшие трудности при проведении опросов по методике САФ, по мнению большинства опрошенных, связаны с непониманием или неправильной интерпретацией участниками группы многочисленных индикаторов, используемых при проведении оценки. Это говорит о том, что надо направлять еще больше усилий на разъяснение методики и разбор отдельных индикаторов. Так или иначе, большинство органов государственной власти, применивших методику САФ, подтверждают исключительную важность подготовительного этапа и сообщают, что при повторении процедуры хотели бы иметь больше

времени для ознакомления с методикой, и в первую очередь с отдельными индикаторами.

Кроме того, важно, что методика САФ в целом рассматривается в качестве подходящего механизма для проведения так называемого бенчмаркинга, под которым понимается процесс выявления и внедрения примеров лучших практик деятельности предприятий, организаций или структур государственного управления<sup>6</sup>. В Германии эта практика в последнее время приобрела большое распространение.

\* \* \*

Краткое ознакомление с методикой САФ и опытом ее применения органами государственной власти в Германии позволяет увидеть преимущества и недостатки методики.

Преимущества САФ связаны с общедоступностью ее применения и отсутствием крупных финансовых затрат по ее внедрению. Все необходимые материалы находятся в свободном Интернет-доступе. Методика САФ, хотя и требует проведения обязательного семинара для членов группы внутреннего аудита, в то же время продолжает оставаться общедоступной. Другими словами, не требуется, чтобы сотрудники организации, входящие в группу оценки, имели специальное образование в области маркетинга и менеджмента. Преимуществом методики является и то обстоятельство, что она подходит для применения государственными структурами разного ранга и масштаба.

Недостатки САФ можно обнаружить в нескольких плоскостях. Во-первых, успех применения САФ в значительной степени предопределяется внутренней культурой, царящей в организации (государственной структуре). Методика не может оказаться успешной, если члены группы оценки боятся высказать негативное мнение, так как опасаются преследования со стороны руководства, которому хотелось бы, чтобы организация выглядела как можно лучше по результа-

---

<sup>6</sup> Хотя бенчмаркинг и подразумевает сравнение эффективности деятельности организаций аналогичного профиля или структур государственного управления, на первый план должно выходить именно выявление лучшей практики деятельности с целью ее заимствования и последующего внедрения другими структурами, а не непосредственное сравнение.

там проведения оценки. Во-вторых, методика САФ хотя и общедоступна, однако не является примитивной, и, как следует из опыта ее использования, регулярно происходят недоразумения с пониманием и интерпретацией отдельных ее индикаторов.

Кроме этого, существует ряд моментов, которые могут трактоваться как преимущества или недостатки в зависимости от ситуации. В частности, то обстоятельство, что оценка проводится не внешними аудиторами-экспертами, а непосредственно сотрудниками органа государственной власти (речь идет о внутренней оценке, или «самооценке»), имеет как отрицательные, так и положительные стороны. С одной стороны, сотрудники государственной структуры, как правило, не обладают такими обширными знаниями в области менеджмента качества, какими обладают внешние аудиторы. С другой стороны, сотрудники государственной структуры в отличие от внешних аудиторов располагают более подробной информацией об организации, ее целях и проблемах. Именно эта информация может стать решающей для успеха применения методики САФ.

Однако самый главный вывод, который можно сделать на основе изучения опыта применения методики САФ в Германии, заключается в том, что САФ, как уже отмечалось, не является ни панацеей от всех бед организации или органа государственного управления, ни средством, которое способно привести к мгновенным, кардинальным улучшениям их деятельности. В идеальном случае использование САФ должно превратиться в постоянный инструмент анализа повышения эффективности деятельности государственных структур.

## Литература

1. **Лексин В.Н.** Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможности корректной оценки // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 1 (74). – С. 3–39.
2. **KGSt (Hrsg):** Qualitätsmanagement // Eine Orientierung für die kommunale Praxis. – 2009. – № 2.
3. **Stein A.** САФ in Deutschland, DGQ-BMI-Fachtagung. 2010.

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 24.08.2012 г.*