

Պետական կառավարման արդյունավետության գնահատումը և մեթոդաբանության հիմքերը

Բարդյան Տիգրան

Հանգուցային բառեր. «Պետական կառավարում», կառավարման արդյունավետություն, սոցիալական կառավարում, կազմակերպչական համակարգ, կառավարման մեթոդներ, սոցիալական արդյունավետություն, պետության ներուժ, գնահատման ցուցիչ, գնահատման համալիր մեթոդաբանություն, մրցակցայնության աճի ցուցիչ

Նախաբան

Պետական կառավարման համակարգի արդյունավետության գնահատումը իրենից ներկայացնում է պետական և հանրային կառավարման, տեսությունների ինքնուրույն և խրթին հիմնախնդիր: Մակայն նախքան այդ հստակեցնենք «պետական կառավարում» հասկացության էությունը:

Այս համատեքստում պետություն հասկացությունը սահմանվում է որպես անկախ կենտրոնացված սոցիալ-քաղաքական կազմակերպություն, որն ունի բարդ և բազմաշերտ կառավարման համակարգ: Այդ համակարգում ապրող հասարակության անդամների միջև գոյություն ունեն բարդ ու բազմակողմանի սոցիալական փոխհարաբերություններ, որոնց կարգավորման համար գործում են բազմաթիվ գործիքակազմեր՝ ուղղված այդ խնդիրների կարգավորմանը:

Պետական կառավարման համակարգի նկարագիրը

Հասարակությունը տեղակայված է որոշակի տարածքում և կազմված է երկու հիմնական շերտերից՝ կառավարողներից և կառավարվողներից: Այս շերտերի միջև հարաբերությունները բնութագրվում են առաջինների քաղաքական տիրապետմամբ և երկրորդների հարկային պարտականություններով: Այդ հարաբերությունները օրինականացված են հասարակության նվազագույնը մեկ մասի կողմից ընդունելի գաղափարախոսությամբ, որի հիմքում ընկած է «փոխադարձության սկզբունքը» [1]: Պետությունը հասարակության հրապարակային ու լեգիտիմ (նորմատիվորեն արտահայտված) ուժն է [2], քաղաքական համակարգի հիմնական ինստիտուտը, հրապարակային քաղաքական իշխանության

կազմակերպման ձև [3], որը իրենից քաղաքական ամբողջականություն է ներկայացնում և ստեղծված է ազգային կամ բազմազգային հանրության կողմից որոշակի տարածքի վրա՝ ունենալով լեզվաբանական իրավունք բնություն գործադրելու, կառավարում իրականացնելու հիմնավորմամբ [4]:

Կառավարումը տարաբնույթ կազմակերպչական համակարգի գործառույթ է: Կառավարման առավել ընդհանուր գործառույթներն են համակարգային բնութագրիչների աջակցությունը, համակարգի նկատմամբ ներքին ու արտաքին գործընթացների վրա սոցիալական ազդեցությունը, բազմազանության ստեղծումը, նպատակադրություն ձևավորումը, կարգավորումը և վերահսկողումը [5]:

Պետական կառավարումը սոցիալական կառավարման տարատեսակ է, որի բնույթն ու առանձնահատկությունը սահմանվում են միայն կառավարման այդ տեսակին հատուկ որակներով: Լայն իմաստով «պետական կառավարում» հասկացությունը բնութագրում է պետական իշխանության մարմինների և տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեությունը, որոնք լիազորված են իրականացնելու պետական-իշխանական գործառույթներ: Ավելի նեղ իմաստով պետական կառավարումը կատարողական-բաշխողական գործունեություն է, որն ունի գործառույթային բնույթ, իրեն տարբերակում է պետական իշխանության իրագործման այլ ձևերից: Պետական կառավարումը սոցիալական սուբյեկտների առաջնայնության դաշտն է. այդ սուբյեկտները ընդհանրացված ձևով կարելի է ձևակերպել որպես պետական իշխանության օրենսդրական և կատարողական-բաշխողական մարմիններ կամ պետական կառավարման մարմիններ: Պետական կառավարման հիմնական ուղղվածությունն է օրենքների ու ենթաօրենսդրական ակտերի մշակումն ու իրագործումը, կառավարման տարբեր մակարդակներում կառավարման իրականացմանն ուղղված տարբեր մեթոդների կիրառումը [6]:

Ըստ մասնագետների՝ այս հիմնախնդրի բարդությունն այն է, որ պետական հատվածում չկա արդյունքների որոշակի հստակ միասնական ցուցիչ, ինչպիսին, օրինակ, ձեռնարկատիրական գործունեության ոլորտում համարվում է շահույթը, ինչպես նաև այն հանգամանքով, որ «պետական հատվածի արտադրությունը, որպես կանոն, դժվար է չափել և մրցակցության համար նախատեսված չէ» [7]:

Համաշխարհային բանկի մոտեցման շրջանակներում, որն իրագործվում է արդյունավետության հետազոտման բազում տարիների ընթացքում, օգտագործվում է պետության ներուժ հասկացությունը, որը սահմա-

նում է պետության ունակությունը իրագործելու և քարոզելու կոլեկտիվ գործողություններ. «արդյունավետություն» հասկացությունը բնութագրվում է համապատասխան միջոցների (բարիքի) հանդեպ հասարակության պահանջմունքների բավարարման ներուժով [8]:

Դրանից բացի՝ պետական կառավարման արդյունավետության գնահատումը սահմանված է նաև նրանով, որ այն ենթադրում է ոչ միայն ուղղակի, այլև անուղղակի հետևանքներ և ներառում է չափման մի շարք պահեր (տնտեսական, քաղաքական, ուղղակի կառավարչական, էթիկական, հոգեբանական և այլն): Դրա արդյունքում, ինչպես նաև սոցիալական կառավարման գործընթացի բազմագործոնության հետ կապված, որը ենթադրում է տարաբնույթ ուժերի (սոցիալական և բնական, օբյեկտիվ և սուբյեկտիվ, անհատական և կոլեկտիվ և այլն) փոխգործակցություն, արդյունավետության աղեկվատ գնահատականը ենթադրում է փոխգործողության համակարգի «կառավարման սուբյեկտ – փոխգործակցություն – կառավարվող օբյեկտ» առանցքի դիտարկում և իր մեջ ներառում է այնպիսի կատեգորիաներ, ինչպես կարգավիճակն ու արտադրողականությունը, գործառնության արդյունքն ու որակը, արտադրանքի կառուցվածքը, ծավալը և արդիականությունը [9]:

Առավել ընդհանուր ձևով արդյունավետություն հասկացությունը այս համատեքստում ընկալվում է որպես հստակ դրական արդյունքների և թույլատրելի ծախսերի հարաբերություն: Լուծումը կարելի է արդյունավետ համարել, եթե լավագույն արդյունք է արձանագրվել նվազագույն ծախսերով կամ եթե տվյալ արդյունքը ստացվել է ընտրության առավել ցածր ծախսերի ընտրությամբ [10]:

Կառավարչական արդյունավետության չափման բազմազանությունը պայմանավորում է նրա ներքին տարաբաժանվածությունը (կազմակերպչական, տնտեսական, սոցիալական, քաղաքական և այլն), արդյունավետության տարբեր տեսակների գնահատման այս կամ այն չափման և չափանիշի պահանջվածությունը որոշվում է «արդյունավետություն» հասկացության պոտենցյալ կիրառման ոլորտով: Սա առավել ընդունելի է կիրառել պետական կառավարման ոլորտում, որի նպատակն է համընդհանուր բարիքին հասնելը: Իսկ նույն այդ համընդհանուր բարիքը չափազանց դժվար ընկալելի երևույթ է ու իր մեջ ներառում է մի շարք բաղադրատարրեր: Հայտնի տնտեսագետ Ջ. Ստիգլիցը գտնում է, որ պետական կառավարումը հասարակական առավել կարևոր ապրանքներից մեկն է [11]:

Պետական կառավարման արդյունավետության գնահատման մեջ պատմականորեն գերակայում էր տնտեսական արդյունավետության չափանիշը, ժամանակակից մոտեցումները ձևավորվում են լայն սոցիալական ընդգրկմամբ, որը ներառում է ոչ միայն հասարակական հարաբերությունների կառուցվածքի մասին ընդհանուր պատկերացումները, այլև հասարակական արտադրանքի արտադրման և սպառման գործընթացը:

Սոցիալական արդյունավետություն հասկացությունը

Վերջին շրջանում գիտական շրջանառության մեջ է մտել սոցիալական արդյունավետություն հասկացությունը՝ որպես տնտեսական (կամ մեխանիկական) արդյունավետության այլընտրանք:

Այս համատեքստում սոցիալական արդյունավետություն հասկացությունը սահմանում է տրանզակցիոն ծախսերի գործառույթի մինիմիզացիան և անուղղակիորեն կապված է սոցիալական փոխգործակցության համակարգման մեխանիզմի գործառնության արդյունավետության հետ: «Սոցիալական արդյունավետություն» հասկացությունը հայեցակարգային բնույթ է ստանում՝ հիմնվելով հետևյալ նախադրյալների վրա.

- կառավարման սոցիալական արդյունավետությունը ենթադրում է մակրոմակարդակի վրա քաղաքական անհստակության նվազեցում, խաղի հստակ կանոնների ձևակերպում և դրանց իրականացման վերահսկողություն,
- Սոցիալական արդյունավետությունը այնքանով է բարձր պետության մեջ, որքան պետությունը ունակ է «կոլեկտիվ միջոցառումներ արդյունավետ իրագործել և քարոզել այն» [12],
- Պետության ներուժի, ըստ այդմ նաև որպես այդ ներուժի կիրառման արդյունքում սոցիալական արդյունավետության բարձրացման առանցքային միջոց է հանդիսանում նորմերի ու կանոնների արդյունավետ համակարգը, որը հստակեցնում է սոցիալական փոխգործակցությունը և սահմանափակում է տարբեր բնույթի ռիսկերը [13]:

Ժամանակակից հետազոտական գրականության մեջ սոցիալական արդյունավետության գնահատման մոտեցումները հիմնավորապես կերտվում են սոցիալական արդյունավետ հասկացությունը ընդհանուր, հատուկ և կոնկրետ կատեգորիաների տարաբաժանմամբ:

- Կառավարման ընդհանուր սոցիալական արդյունավետությունը բնութագրում է կառավարչական համակարգի գործառնության

արդյունքներն ու հետևությունները: Պետական կառավարման համակարգի հետ կապված այդ կատեգորիան բնութագրում է պետական կառավարման համակարգի ներդրումը հասարակության՝ որպես կառավարման օբյեկտի, որակական զարգացման մեջ:

- Հատուկ սոցիալական արդյունավետությունը հանդիսանում է կառավարման սուբյեկտի կազմակերպման որակի գնահատական դրա բովանդակության և կառուցվածքագործառնական բնութագրիչների (գործունեության բովանդակությունն ու իմաստը, կառուցվածքը, գործառույթները, գործառնության տեխնոլոգիաները և այլն) տեսանկյունից: Պետական կառավարման համակարգի առչնությամբ այդ ցուցիչը միտված է բնութագրելու պետական կառավարման ապարատի գործառնության արդյունավետությունը:
- Կոնկրետ սոցիալական արդյունավետությունը համադրվում է կառավարման գործընթացի կազմակերպման առանձին մասերի յուրահատկությունների հետ (պետական կառավարման դեպքում գործ ունենք պետական ապարատի համակարգի կոնկրետ տարրերի ու յուրահատկությունների գործառնության հետ) [14]:

Գնահատման սկզբունքային բարդությունն այն է, որ արդյունավետության գնահատման չափանիշները պայմանական բնույթ ունեն, այսինքն՝ գնահատման համընդհանուր ճանաչում ունեցող և միանշանակ հիմք չկա:

Անդրադառնանք պրակտիկորեն շրջանառվող առանձին գնահատման ցուցիչներին:

Պետական կառավարման արդյունավետության գնահատման ցուցիչները (միջազգային փորձի օրինակով)

Ազգային (պետական) մակարդակի վրա պետական կառավարման արդյունավետության գնահատման մեթոդի մշակումը, բնականաբար, հստակ պրակտիկ նշանակություն ունի: Որոշ երկրներում այդ գնահատականները ներառված են գործադիր իշխանության համակարգի մեջ և համարվում են դրա մարմինների մոնիտորինգի և գործառնության վերահսկողության տարրեր:

ԱՄՆ-ում պետական կառավարման որակի գնահատումը կազմակերպված է որպես ոչ կոմերցիոն ծրագիր (GPP - government performance

project), որը ֆինանսավորվում է դոնոր կազմակերպությունների կողմից: Գնահատման են ենթակա կառավարման համակարգը՝ ըստ արդյունքների, ֆինանսական մենեջմենտի մակարդակը, անձնակազմի կառավարումը, տեղեկատվական տեխնոլոգիաների, կապիտալ ծախսերի արդյունքները [15]: Այդ բաժիններով համեմատվում են նահանգների և կոմսությունների ադմինիստրացիաները:

Ըստ փորձագետների՝ այս ծրագրի դրական կողմն այն է, որ մշակվում են գործադիր իշխանության որակի ապահովման լավագույն պրակտիկայի և պայմանների չափանիշներ, բայց ոչ դրանց վերջնական արդյունավետությունը: Բարձր արդյունավետության հասնելու պայմաններն են ֆինանսական մենեջմենթը, անձնակազմի կառավարումը, տեղեկատվական տեխնոլոգիաների արդյունավետ կառավարումը, կապիտալ ծախսերի արդյունավետ կառավարումը, արդյունքի ուղղությամբ նպատակամղված կառավարումը:

Այս ծրագիրն ուղղված է գործադիր իշխանության որակի բարձրացման հիմնախնդրին և առավել ընդունելի պրակտիկայի չափանիշների մշակում, տվյալների բազայի ստեղծում՝ կազմակերպչական նորարարությունների վերաբերյալ տեղեկատվության փոխանակման համար:

Պետական կառավարման համակարգի և պետական ծառայությունների որակի արդյունավետության գնահատման համալիր մեթոդաբանություն է մշակվել մեկ այլ ամերիկյան հիմնարկի՝ Քեմպբելի պետական կառավարման ինստիտուտի կողմից [16]:

1996 թվականից այս մեթոդաբանությունը կիրառվել է ամերիկյան բոլոր նահանգների, մի քանի տասնյակ խոշոր քաղաքների և շրջանների կառավարման արդյունավետության գնահատման համար: Այս մեթոդաբանությունը ենթադրում է պետական կառավարման արդյունավետությունը գնահատել գործունեության հետևյալ ոլորտներով՝ կապիտալի կառավարում, մարդկային ռեսուրսների կառավարում, մենեջմենթ՝ ըստ արդյունքների, տեղեկատվական տեխնոլոգիաների կառավարում [17]:

Բավական դրական գնահատական է ստացել Վիրջինիա նահանգի և Կանադայի Ալբերտա պրովինցիայի մշակած մեթոդաբանությունը: Արևմտյան և Կենտրոնական Եվրոպայում կիրառվում է որակի գնահատման մեկ այլ մեթոդաբանություն (CAF -Common Assessment Framework), որը մշակվել է ԵՄ անդամ երկրների մասնագետների կողմից 1990-ականների վերջերին: Այդ մեթոդաբանության հիմնական սկզբունքն է պետական կառավարման ադմինիստրացիայի մոդելների համադրումը

տարաբնույթ կազմակերպությունների հետ և գնահատման համար պետական ոլորտի կազմակերպությունների աշխատանքի որակի գնահատման յուրահատկության համար [18]:

Եվեդիայում ֆինանսական մենեջմենթի և ադմինիստրատիվ գործընթացների որակի գնահատման համար կիրառվում է գործադիր իշխանության մարմինների ֆինանսական կառավարման որակի վարկանիշը՝ Ազգային ֆինանսական կառավարման վարկանիշի միջոցով: Այս գործիքը ուղղված է ֆինանսական ընթացակարգերի մոնիտորինգին և դրանց համաձայնեցումը նախանշված նորմերին, ինչպես նաև գործադիր իշխանության մարմինների կողմից կառավարչական գործընթացների վրա:

Բելգիայում բյուրակրատիայի որակների գնահատմամբ զբաղվում է ադմինիստրատիվ կառավարման պետական քարտուղարությունը, որը իրականացնում է օրենսդրական ակտերի և ադմինիստրատիվ ընթացակարգերի վերլուծություն, ինչպես նաև համակողմանի մոնիտորիզ: Ադմինիստրատիվ համակարգի բնութագրիչների ընդհանուր որակը հաշվարկում է «Կաֆկայի ինդեքսը», որն արտացոլում է պետական բյուրոկրատիայի անարդյունավետությունը: Եթե ցուցանիշը բարձր է, ուրեմն նախանշվում է առկա ադմինիստրատիվ գործընթացների վերանայում և ըստ այդմ, օրենսդրության փոփոխություն [19]:

Պետական (ազգային) մեթոդաբանություններից բացի, որոնք միջազգային համեմատության համար կիրառելի են, առկա են որոշ ցուցիչներ, որոնք ուղղված են պետական կառավարման առումով պետությունների մեջ առկա փորձի համադրմանը: Պետական կառավարման որակը արտացոլող ցուցիչներ մշակում են բազում միջազգային կառավարական և ոչ կառավարական կազմակերպություններ: Առավել հայտնի միջազգային ցուցիչ (ինդեքս) է այսպես կոչված GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot) ցուցիչը, որը 1996 թվականից յուրաքանչյուր երկու տարին մեկ համադրում է գրեթե 200 երկրներ: Այդ ցուցիչը պետությունը գնահատում է 6 չափանիշներով՝ ձայնի իրավունքը և պատասխանատու լինելը, քաղաքական կայունությունը և բռնության բացակայությունը, տնտեսության նորմատիվ կարգավորման որակը, օրենքի գերակայության սկզբունքին հետևելը, կոռուպցիայի ընկալումը հասարակության մեջ և համապատասխանաբար կառավարման արդյունավետությունը (պետական ծառայությունների և բյուրոկրատիայի որակը, քաղաքացիական ծառայողների մրցակցային բնույթը, քաղաքական ճնշումներ

րից քաղաքացիական ծառայության անկախության մակարդակը և հասարակության վստահությունը գործադիր իշխանության ինստիտուտների նկատմամբ):

Վերջին տարիներին որպես արդյունավետ ցուցիչ է հանդես գալիս մրցակցայնության աճի ցուցիչը, որը չափվում է Համաշխարհային տնտեսական ֆորումի կողմից 2002 թվականից մինչ օրս և ներառում է հասարակական ինստիտուտների որակների գնահատականը [20]:

Եզրակացություն

Ամփոփելով կատարված վերլուծությունը՝ կարող ենք փաստել, որ

- Թվարկված ինդեքսները հիմնվում են փորձագիտական գնահատականների և պետական համակարգի գործառնության տարբեր կողմերի համեմատական գնահատման վրա:
- Դրանք նախատեսված չեն կառավարչական որոշումների ընդունման համար, բայց ազդարարում են այս կամ այն ոլորտում առկա հիմնախնդրի մասին:
- Նշված մոտեցումները կիրառելի են բոլոր տեսակի պետությունների պետական կառավարման արդյունավետության գնահատման համար:
- Հստակ է, որ պետական կառավարման արդյունավետության գնահատումը իրենից ներկայացնում է բազմամակարդակ գործընթաց, որը ենթադրում է համընդհանուր, առանձին բաժինների և մասնավոր չափանիշների կիրառություն:

Նման տիպի տարաբնույթ չափանիշների ու մոտեցումների կիրառությունը նախնառաջ արտացոլում է պետական գործունեության տարբերակված բնույթը: Վերջնական հաշվով դա ընկալում է տալիս այն մասին, որ պետական ապարատի ոլորտներից մեկում արձանագրված հաջողությունները կարող են համադրվել մեկ այլ ոլորտի միանգամայն անբավարար աշխատանքների հետ: Այսինքն՝ պետությունը իր գործունեության տարբեր հարթակներում կարող է դրսևորել տարբեր աստիճանի արդյունավետություն:

Այդպիսով՝ պարզ է այն հանգամանքը, որ պետական կառավարման արդյունավետությունը բավականին դժվար ընկալվող ու առավել ևս գնահատման ենթակա ոլորտ է, սակայն միաժամանակ չափազանց կարևոր նշանակություն ունի ցանկացած երկրի համար:

Գրականություն

1. Claessen H. J. M. State // Encyclopedia of Cultural Anthropology. Vol. IV. New York. 1996, p. 1255
2. Энциклопедия государственного управления в России. В 2 тт. Под общ. ред. В. К. Егорова, отв. ред. И. Н. Барциц. — М.: Изд-во РАГС, 2008.
3. Социологическая энциклопедия в 2 тт. / Национальный общественно-научный фонд. — М.: Мысль, 2003.
4. Философия. Энциклопедический словарь. — М.: Гардарики, 2006.
5. Урбанович А. А., Психология управления, Минск, 2007, 640 с:
6. Государственная служба. Энциклопедический словарь. Под общ. ред. В. Н. Егорова, И. Н. Барцица. М.: Изд-во РАГС, 2008.
7. Государственная политика и управление. Под ред. Л. В. Сморгунова. Ч.1. М.: Росспэн. 2006, 221 с.
8. Отчет о мировом развитии — 1997. — М.: Прайм-ТАСС, 1997, 4 с.
9. Атаманчук Г. В. Управление: сущность, ценность, эффективность. — М.: Академический проект, 2006, С. 394-395.
10. Государственная политика и управление. Под ред. Л. В. Сморгунова. Ч.1. М.: Росспэн. 2006, 221 с.
11. Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора. — М.: МГУ-Инфра-М., 1997, 141 с.
12. Государство в меняющемся мире. Отчет Всемирного банка, 1997г.
13. Государственная политика и управление. Под ред. Л. В. Сморгунова. Ч.1. М.: Росспэн. 2006, 301 с.
14. Атаманчук Г. В. Управление: сущность, ценность, эффективность. — М.: Академический проект, 2006, С. 411-412.
15. <http://www.maxwell.syr.edu/gpp/about/goals.asp>
16. <http://www.maxwell.syr.edu/gpp/about/index.asp>
17. Государственная политика и управление. Под ред. Л. В. Сморгунова. Ч.1. М.: Росспэн. 2006, 302 с.
18. Государственная политика и управление. Под ред. Л. В. Сморгунова. Ч.1. М.: Росспэн. 2006, С.308:
19. Клименко А. В. Исполнительная власть как объект мониторинга и оценки. Материалы научного семинара. — М.: Научный эксперт, 2007.
20. <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/index.htm>

Оценка эффективности государственного управления и основы методологии

Бадоян Тигран

Резюме

Ключевые слова: «Государственное управление», эффективность управления, социальное управление, организационная система, методы управления, социальная эффективность, потенциал государства, показатель оценки, методология комплексной оценки, показатель роста конкурентоспособности

Оценка эффективности системы государственного управления является отдельной и сложной проблемой теории государственного и общественного управления. Но перед этим уточним сущность понятия «государственное управление».

В данном контексте понятие государства определяется как самостоятельная централизованная общественно-политическая организация, имеющая сложную и многоуровневую систему управления. Между живущими в этой системе членами общества существуют сложные и многогранные социальные отношения, для регуляции которых существует множество инструментов, направленных на регулирование этих проблем.

Assessment of State Administration Efficiency and Foundations of Methodology

Badoyan Tigran

Summary

Key words: *“State management”, management efficiency, social management, organizational system, management methods, social efficiency, state potential, evaluation indicator, complex evaluation methodology, competitiveness growth indicator*

Evaluating the efficiency of the state administration system is a separate and complex problem in the theory of state and public administration. But before that, let's clarify the essence of the concept of “state administration”.

In this context, the concept of state is defined as an independent centralized socio-political organization that has a complex and multi-layered management system. There are complex and multifaceted social relationships between the members of society living in the system, for the regulation of which there are a number of tools aimed at the regulation of these problems.

Ներկայացվել է 04.10.2022 թ.

Գրախոսվել է 31.10.2022 թ.

Ընդունվել է սպագրության 25.11.2022 թ.