

ОСНОВНІ КРИТЕРІЇ ТА МОДЕЛІ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*П. В. Матвієнко,
к. е. н., завідувач кафедри банківської справи,
Київський інститут банківської справи*

У трансформаційних умовах розвитку українського суспільства актуальною є проблема оцінки ефективності державного управління. Використання результатів оцінки дозволяє своєчасно виявити наявні проблеми, оперативно знайти шляхи їх розв'язання, удосконалити управлінську діяльність на всіх рівнях та підвищити ефективність державного управління. У статті автором проведено аналіз та узагальнення запропонованих вітчизняними та зарубіжними вченими критеріїв та моделей оцінки ефективності державного управління.

The problem of measuring public administration effectiveness is especially topical under the conditions of transformational development of the Ukrainian society. The measurement results help to detect the existing problems, promptly find the ways for solving them, improve management at all levels and increase the effectiveness of public administration. In the article the author analyses and generalizes the criteria and models for measuring public administration effectiveness, suggested by national and foreign scholars.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В трансформаційних умовах розвитку українського суспільства актуальною є проблема оцінки ефективності функціонування системи державного управління. Використання результатів оцінки дозволяє своєчасно виявити наявні проблеми, оперативно знайти шляхи їх розв'язання, удосконалити управлінську діяльність на всіх рівнях та підвищити ефективність державного управління. У зв'язку з цим особливою гостротою набуває проблема розробки теоретичних та практичних механізмів оцінки ефективності державного управління та визначення критеріїв за якими вона здійснюється.

Останнім часом проблемі оцінки ефективності державного управління та пошуку критеріїв, за якими можна її оцінити приділяється значна увага з боку вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема: І. Аргім, Г. Атаманчука, Е. Ведунга, А. Гошка, О. Кулинича, О. Оболенського, Т. Проценка, Б. Райзберга, І. Розпутенка, Г. Саймона, А. Цветкова, А. Чемериса та ін. Отже, незважаючи на значну кількість досліджень з порушеної автором у статті проблеми, на сучасному етапі не вироблено єдиного загальноприйнятого підхо-

ду до оцінки ефективності державного управління та не існує чітко визначених критеріїв його оцінювання, що викликає необхідність розгляду та врахування основних критеріїв ефективності державного управління і розробки на їх основі об'єктивної методики оцінювання ефективності державного управління в Україні.

МЕТА ТА ЗАВДАННЯ СТАТТІ

Метою статті є розгляд основних критеріїв та моделей оцінки ефективності державного управління. Відповідно до сформульованої мети постає необхідність у вирішенні завдання, пов'язаного з аналізом та узагальненням, запропонованих вітчизняними та зарубіжними вченими критеріїв та моделей оцінки ефективності державного управління.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Об'єктивна та достовірна оцінка ефективності державного управління вимагає розробки адекватних критеріїв для її здійснення. Критерій у загальноприйнятому розумінні являє собою певну кількісну або якісну ознаку, на підставі якої здійснюється оцінка будь-яких явищ, про-

явів функціонування матеріальних та нематеріальних суб'єктів, класифікація предметів матеріального та духовного світу [1, с. 402]. Критерії в управлінні — мірила оцінки, найбільш суттєві, часто комплексні показники, які дозволяють визначити, класифікувати, оцінити ті чи інші суттєві аспекти управлінської діяльності, охарактеризувати ту чи іншу якість управління [2, с. 309]. Критерії ефективності становлять собою ознаки, сторони, прояви управління, аналізуючи які, можна визначати рівень і якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства [3, с. 153]. Критерій ефективності управління визначається як рівень досягнення цілей управління, міра досягнення об'єктом управління бажаного стану [4, с. 56—57]. Для систем управління критерій має визначати ефективність управління, тобто оцінювати прояви управління, завдяки аналізу яких можна визначити рівень і якість управління та надання послуг, його відповідність потребам суспільства. Саме врахування якості виокремлює критерії управління від інших показників, що вимірюють тільки кількісні показники відповідних ознак, проявів тощо [1, с. 403].

Простота критерію ефективності у комерційних організаціях, метою яких, як правило, є одержання прибутку, значною мірою пояснюється тим фактом, що гроші забезпечують "спільний знаменник" для вимірювання результатів та доходів і дозволяють безпосередньо їх порівняти. Цю концепцію необхідно розширити таким чином, щоб її можна було застосувати до процесу прийняття рішень у тих випадках, коли чинники, які впливають на нього, не піддаються прямому вимірюванню у грошових одиницях. Саме такі чинники присутні у державному управлінні, де монетарне вимірювання результатів, як правило, позбавлене сенсу або неможливе. Отже, у сфері державного управління необхідно знайти певний замітник грошовій вартості продукції як мірила цінності. Цей замітник забезпечить формулювання цілей діяльності та розробку індикаторів для вимірювання ступеню досягнення згаданих цілей. Будь-яке вимірювання, яке є індикатором впливу адміністративної діяльності на досягнення кінцевої мети, представляє собою вимірювання результату даної діяльності [5, с. 253, 255].

Таким чином, на сучасному етапі як сама категорія ефективності, так і критерії її оцінки розроблена та детально досліджена по відношенню до управлінської організації, тоді як в світовій науці і практиці немає загальноприйнятих критеріїв оцінки ефективності державного управління. Слабка розробленість проблеми

оцінки ефективності державного управління у вітчизняній теорії і практиці управління в значній мірі пов'язана з складністю та багатогранністю категорії "ефективність державного управління", що унеможливорює повне перенесення існуючих підходів до оцінки ефективності управління з рівня окремої організації на рівень державного управління.

Поняття "ефективність державного управління" — комплексне, багатогранне і залежить від багатьох факторів (економічних, соціальних, політичних тощо), що ускладнює застосування методів кількісного аналізу. Визначити результат державного управління й оцінити зумовлений ним ефект дуже складно і пов'язано це, в першу чергу, зі складністю визначення основних факторів, які мають безпосередній вплив на цю категорію [6]. Внаслідок цього серед науковців на сьогодні досі відсутні чітко визначені критерії оцінки ефективності державного управління та стала думка щодо методології оцінки ефективності державного управління. Часто навіть висловлюється гіпотеза про неможливість її оцінки [7, с. 40—41]. Ситуація ускладнюється ще й тією обставиною, що в повному обсязі управлінську діяльність практично не можна оцінити на якийсь певний момент, оскільки результати її будуть відомі лише у віддаленому майбутньому. Так само і діяльність апарату управління є ефективною лише тоді, коли діяльність об'єкта управління буде ефективною. Однак без постійного кількісного і якісного виміру ефективності управління воно не лише не контролюватиметься, а й не удосконалюватиметься [4, с. 63—64].

Російський вчений Г. Атаманчук вважає, що все суспільство в цілому, і кожна людина окремо мають свою думку щодо раціональності й ефективності державного управління. Проте подібне ціннісне відношення людей до державного управління не замінює необхідності спеціальної, тобто кваліфікованої і суспільно значущої оцінки якості державного управління або його окремих проявів в той або інший історичний момент [8, с. 496—497].

Автори монографії з проблем державного управління Г. Саймон, Д. Смітбург та В. Томпсон пропонують оцінювати ефективність державного управління в три етапи: по-перше слід з'ясувати які і чий саме цілі (цінності) державне управління прагне втілити з максимальним результатом; по-друге, вибрати метод визначення рівня досягнення поставлених цілей; по-третє, розглянути можливі варіанти процесу реалізації цілей та зіставити реальні результати і витрати з альтернативними. На думку вчених, найважчим етапом

оцінки ефективності є визначення мети державного управління в реальних і об'єктивних термінах, що піддаються вимірюванню. Проблема ускладнюється за наявності двох та більше цілей [9, с. 504—505].

Український вчений О. Оболенський наголошує на необхідності оцінки ефективності державного управління на всіх стадіях: під час формування цілей державної політики, під час правового їх затвердження, на етапах визначення та виділення (придбання) ресурсів, у процесі надання послуг або вироблення товарів з метою реалізації визначених цілей, під час оцінювання досягнення визначених цілей. Фактично ефективність має оцінюватися протягом всього циклу "мета — випуск" який включає: визначення цілей та їх правове закріплення — формування ресурсно-витратної складової — трудовитрати — процес досягнення необхідних результатів — оцінка досягнення кінцевих результатів [1, с. 398—399].

Сучасний американський дослідник проблем державного управління Д. Розенблум розрізняє критерії ефективності державного управління за управлінським, політичним та правовим теоретичними підходами. В рамках управлінського підходу він виділяє три складові ефективності державного управління: технічну ефективність (effectiveness), економічну ефективність (efficiency) та економічність (economy). Рівень технічної ефективності оцінюється за такими критеріями: раціональність організації управлінської структури; прогнозованість поведінки державних управлінців; чіткість владної структури і розподілу відповідальності; адекватність зворотної реакції та зв'язку в середині організації; забезпечення ресурсами. Економічну ефективність реалізації певної програми, на думку вченого, можна визначити зіставивши спочатку реальні результати з витратами на їх досягнення, а потім порівнявши отриманий результат з відповідними показниками альтернативних методів. Економічність визначається рівнем адміністративних витрат і збитків через розтрату коштів, помилки та шахрайство з боку працівників державних установ. З точки зору політичного підходу він виділяє такі ознаки ефективності: репрезентативність, тобто прийняття та реалізація державних рішень за участі представників тих суспільних груп, яких ці рішення безпосередньо стосуються; чутливість політичної системи в цілому і державних установ зокрема до вимог суспільства; підзвітність державних установ перед обраними посадовцями, в першу чергу — представниками законодавчих органів. В контексті правового підходу вчений визначає два критерії

ефективності державного управління: забезпечення рівності всіх індивідів і соціальних груп перед законом; дотримання належної процедури розгляду справ та реалізації норм процесуального права [10, с. 337—341].

На думку російського науковця Б. Райзберга, категорія "ефективність" та критерії її оцінки найбільш вивчені та розроблені в економічній науці. Економічна ефективність, визначається стосовно ситуації, коли результат має економічну природу, носить економічний характер і виражається за допомогою таких показників, як національне багатство, валовий продукт, надходження до бюджету, вартість фірми, дохід, прибуток, об'єм виробництва тощо. Такий результат називають економічним ефектом. Він частіше всього піддається кількісній оцінці і вимірюється в натуральних або природних (фізичних) показниках. На відміну від економічної ефективності, соціальна ефективність є більш широким поняттям і розповсюджується переважним чином на об'єкти і процеси, що приносять соціальний результат у вигляді підвищення доходів і рівня життя населення, доступності суспільних благ, забезпечення зайнятості, задоволення соціальних запитів, тривалості життя. Соціальні ефекти набагато важче піддаються кількісному розрахунку, вимірюванню в порівнянні з економічними. У ряді випадків вони є якісними поняттями, що виражаються категоріями "якість життя", "корисність і доступність благ", "задоволеність умовами існування", "стан навколишнього середовища", "справедливість", "рівність" і т.д. Подібного роду соціальні результати вимірюються, визначаються найчастіше за допомогою непрямих експертних оцінок, відносяться до суджень, що служить серйозною перепорою до об'єктивного визначення кількісної оцінки соціального ефекту, а отже, і соціальної ефективності [11, с. 72—73].

Г. Атаманчук виділяє декілька рівнів критеріїв соціальної ефективності державного управління, які до певної міри відображають і розкривають результати і ефекти управління. Найбільш узагальнюючий і визначальний клас складають критерії загальної соціальної ефективності державного управління, що розкривають результати функціонування системи, тобто сукупності суб'єкта і керованих об'єктів державного управління. Такі критерії, з одного боку, об'єктивно пов'язані з потребою, інтересами і цілями суспільного розвитку (як загальнонаціонального, так і регіонального), а з іншого — дають можливість бачити і визначити міру задоволення потреб, інтересів і цілей, що досягається за

допомогою державного управління. До широковживаних критеріїв загальної соціальної ефективності управління автор відносить:

а) рівень продуктивності праці, співвіднесений зі світовими параметрами за його відповідними видами;

б) темпи і масштаби приросту національного багатства, що обчислюються по методиці ООН;

в) рівень добробуту життя людей з розрахунку на душу населення і з розбиттям доходів різних категорій, а також порівняно із стандартами розвинених країн;

г) впорядкованість, безпеку і надійність суспільних відносин, їх відтворення з наростаючим позитивним результатом.

Наступний клас критеріїв спеціальної соціальної ефективності використовується для аналізу і оцінки стану організації і функціонування самої держави як суб'єкта управління суспільними процесами. До критеріїв спеціальної соціальної ефективності автор відносить: цілеорієнтованість організації і функціонування державно-управлінської системи; витрати часу на вирішення управлінських питань і здійснення управлінських операцій; стиль функціонування державно-управлінської системи; складність організації суб'єкта державного управління, його підсистем і ланок; витрати на управління і забезпечення функціонування державно-управлінської системи, її підсистем та інших організаційних структур.

Для оцінки ефективності діяльності кожного управлінського органу і посадової особи, кожного однорічного управлінського рішення, дії, впливу використовуються критерії конкретної соціальної ефективності: ступінь відповідності напрямів, змісту і результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб тим її параметрам, які відображені у правовому статусі органу і окремої посади; законність рішень і дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб; реальність управлінських впливів; зміст будь-яких управлінських актів (рішень, вчинків, дій тощо) з погляду відображення в них запитів і потреб людей, спрямованості на їх добробут і розвиток; характер й обсяг взаємозв'язків відповідних органів державної влади чи органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з громадянами, їх об'єднаннями і колективами; міра забезпечення в рішеннях і діях органу і його посадових осіб престижу держави; правдивість і доцільність управлінської інформації, яка видається органами та їх посадовими особами; морально-ідеологічний вплив управлінської діяльності на "зовнішнє" середовище, на людей, з якими управлінські органи

і посадові особи стикаються, взаємодіють, спільно вирішують різні проблеми [8, с.481-496].

Російські науковці Д. Зеркін, В. Ігнатов розрізняють три групи критеріїв ефективності: ціннісно-раціональні, цілераціональні і прагматичні. Визначення ефективності управління за ознакою відповідності результатів рішень і їх наслідків визнаним державою цінностям, які виражені в політичній стратегії називається ціннісно-раціональним критерієм. Якщо в якості показника ефективності управління використовується відповідність результатів виконання рішення поставленим цілям, практичним задачам, вираженим в державних програмах і планах, то такий критерій називається цілераціональним. Вимірювання ефективності управління за методом "витрати-випуск" чи "витрати-результат" характеризує прагматичний критерій. Вищезазначені критерії ефективності державного управління є загальними, так як можуть застосовуватись при оцінці рішень, які відносяться до діяльності суб'єкта управління в будь-якій сфері суспільного життя. Разом з тим кожний з цих критеріїв використовується для аналізу рішень різних рівнів, масштабів і значення для держави і суспільства.

Виходячи з того що ефективність державного управління враховує взаємодію багатьох факторів, сукупність результатів управлінської діяльності у всіх сферах державного і суспільного життя, поряд з загальними критеріями ефективності в науці і практиці використовуються також критерії, специфічні для кожної сфери управління: політичної, соціальної, економічної тощо. Специфічні критерії повинні як відповідати загальним вимогам: відповідність результатів управлінської діяльності визначеним державним цінностям, цілям і нормам, принципам управління і суспільним інтересам, так і мати суттєві ознаки ефективності, які характерні тільки для даного виду управління. Наприклад, для політичного управління — це рівень розвитку політичної активності мас і захист прав і свобод людини; для соціального — підвищення якості життя і т.д. Отже, загальні критерії ефективності конкретизуються і доповнюються специфічними, які застосовуються для визначення ефективності управління окремими сферами суспільного життя [12].

Російська дослідниця А. Бабашкіна вважає, що до критеріїв ефективності можна віднести вибраний узгоджені засоби здійснення ринкових перетворень і співвіднести поставлені цілі з вибраними засобами. На її думку, в якості критерію ефективності може бути вибраний розвиток

продуктивних сил, який оцінюється в кінцевому рахунку через зростання добробуту. Якщо конкретизувати цей узагальнений критерій, то до його складових можна віднести: спад виробництва (відсутність економічного росту), втрату керованості економікою і соціальними процесами. Необхідно також включити до критеріїв ефективності підвищення ефективності виробництва (ріст продуктивності праці, ресурсозбереження і т.ін.). Останнім часом у зв'язку з зростанням загрози для економічної безпеки держав, особливо важливе значення має виконання державою своїх функцій по забезпеченню економічної безпеки. Враховуючи вищезазначене, ефективність державного регулювання можна оцінити за наступними основними критеріями: порівняння прогнозних показників з фактично досягнутими; міжнародні співставлення національних економік, співвіднесення фактичних і порогових показників економічної безпеки [13, с. 29—30].

В останнє десятиліття особливо динамічно розвивається інтегральний підхід до рейтингової оцінки ефективності державного управління, який ґрунтується на побудові інтегрального показника, який формується на підставі окремих показників, що характеризують різні аспекти ефективності державного управління. До найбільш відомих систем оцінки ефективності державного управління на базі інтегрального підходу відносяться наступні: всесвітні індикатори державного управління Світового банку; індекс сприйняття корупції Трансперенсі Інтернешнл; індекс економічної свободи, розроблений американським Фондом "Спадщина" спільно з газетою "Уолл Стріт Джорнел"; індекс глобальної конкурентоспроможності Світовим економічним форумом; індекс державності, розроблений провідними американськими інститутами: громадською організацією Фонд Миру і журналом "Форін полісі".

Проект Шведського Агентства Міжнародного Розвитку "Підтримка реформ державного управління в Україні" передбачає, що оцінювання в державному управлінні стосується здебільшого трьох основних категорій — економічності, ефективності та результативності і охоплює:

— оцінку економічності адміністративної діяльності згідно з виваженими адміністративними принципами і практикою та управлінськими заходами;

— оцінку економічного використання ресурсів державними установами та підтримання пов'язаних із ними витрат на низькому рівні;

— оцінку ефективності використання людських, фінансових та інших ресурсів, враховуючи вивчен-

ня інформаційних систем, оцінку результатів виконання і заходи з моніторингу, а також процедури, яких мають дотримуватись об'єкти оцінювання для усунення виявлених недоліків;

— ефективне управління, регулювання, організація та виконання державних програм і діяльності;

— досягнення цілей державних програм в умовах ефективності витрат;

— оцінку відповідності, послідовності та доцільності цілей та засобів;

— оцінку результативності діяльності в плані досягнення об'єктивності об'єкта оцінювання;

— оцінку фактичного впливу діяльності порівняно з передбачуваним впливом [7, с. 43].

Досліджуючи проблеми оцінки ефективності державного управління, О. Шапран серед критеріїв ефективності функціонування державного механізму виокремлює критерій результативності діяльності державного апарату, що слугує виправданням його існування, утримання за рахунок податків, що сплачують громадяни, які мають відповідне право на отримання якісних управлінських послуг. Модель оцінювання результативності державного апарату чи його складових пропонується розглядати з таких складових: об'єкта оцінювання; загальних цілей, для досягнення яких функціонує (створено) об'єкт (державний апарат у цілому, державний орган, програма діяльності чи захід) та конкретних завдань, виконання яких сприяє досягненню намічених цілей; критеріїв — формальних ознак для визначення ступеня виконання кожного із завдань; точних показників для вимірювання того, наскільки ці критерії задоволені; планування, збирання та оцінка даних [14].

Російські вчені А. Ткачов та Е. Луценко пропонують розглядати якість життя як важливий інтегральний критерій оцінки ефективності і результативності діяльності влади. Ними поставлена задача дослідження впливу на якість життя різних факторів, серед яких розглядається: стан різних сегментів ринку, структура собівартості продукції, виробничі результати, податкові надходження, інвестиційна активність [15].

На думку вітчизняного вченого І. Розпунтенка, про ступінь ефективності державного управління можуть свідчити узагальнюючі індикатори стану і розвитку економіки: темпи економічного зростання; валовий внутрішній продукт на душу населення; рівень інфляції і безробіття; стабільність грошової одиниці. Слід сказати, що ефективність державного управління може визначатися шляхом порівняння динаміки розвитку України з іншими країна-

ми, які мали схожі стартові умови. Відповідно до основних економічних індикаторів можна скласти думку і робити висновки щодо ефективності державного управління в Україні: очікувана рецесія; реальний доход на душу населення; розрив у доходах найбагатшого і найбіднішого населення; урядова політика і конкурентоспроможність; валовий внутрішній продукт; валовий внутрішній продукт на душу населення; зростання реального валового внутрішнього продукту на душу населення [16, с. 17].

Б. Гаврилишин вважає, що ефективність держави може оцінюватись відповідно до економічного, політичного або соціального критерію. Всі вони, безумовно, взаємопов'язані і взаємозалежні. Економічні критерії ефективності, що піддаються кількісному виміру, дозволяють легко оцінювати і порівнювати країни, хоча немає єдиного універсального показника економічного становища. Оцінки політичного і соціального становища значно складніше здійснити, проте вони постійно даються у деяких дослідженнях, виразно проявляються у почуттях задоволення чи невдоволення і виявляються шляхом анкетування або досить гостро — в страйках, рухах дисидентів [17, с. 11].

О. Кулинич запропонував здійснювати оцінку організаторської роботи районних державних адміністрацій за допомогою розрахунку комплексного коефіцієнта важливості мінімальних та максимальних відхилень абсолютних величин показників організаторської роботи. У розробленій О. Кулиничем методиці застосовується 49 показників, пов'язаних із різноманітними сферами діяльності місцевих державних адміністрацій (надання послуг, торгівля, бюджет, будівництво, транспорт тощо). Складність такої оцінки полягає у виявленні взаємодії великої кількості різних показників, які характеризують ефективність організаторської роботи [18].

Т. Проценко прийшов до висновку, що основними критеріями оцінки ефективності діяльності районних державних адміністрацій можуть бути: економічні показники (працевлаштування, темпи зростання обсягів промислового виробництва, обсягів товарів народного споживання; налагодження кооперативних зв'язків із партнерами країн ближчого зарубіжжя; використання місцевих ресурсів тощо); показники соціального розвитку й захисту населення (освіта, культура, охорона здоров'я й фізична культура, субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг малозахисчених верств населення, надання пільг ветеранам війни та праці, виплата допомоги самотнім,

багатодітним матерям, дітям — інвалідам тощо); капітальне будівництво (обсяг введення житла, реконструкція житлових будинків тощо); транспортне забезпечення (підвищення безпеки руху, придбання нових і капітальний ремонт засобів і обладнання тощо); показники розвитку теле- й радіокомунікацій, інших інформаційних систем; зовнішньоекономічна діяльність підприємств і організацій району (міста); охорона правопорядку [19].

Дослідження оцінки діяльності місцевих органів самоврядування, проведене А. Гошко, ґрунтується на розробці механізму оцінки рівня досягнення кінцевої мети діяльності персоналу місцевих органів самоврядування. Дослідник використав факторно-критеріальну модель вимірювання рівня задоволеності потреб населення шляхом опитування в основу якої покладено загальний показник розвитку країн — індекс людського розвитку (далі — ІЛР), розроблений в межах програми розвитку ООН:

$$ІЛР = P (ЗД, РО, КС),$$

де P — функція від факторів; ЗД — стан здоров'я (через тривалість життя); РО — рівень освіти (середня тривалість навчання); КС — реальна купівельна спроможність населення (прибуток на душу населення) [20, с. 21].

На відміну від А. Гошко, який обґрунтовував оцінку ефективності державного управління з позиції населення, яке є основним споживачем послуг держави, І. Артим пропонує здійснювати оцінку ефективності державного управління, зокрема діяльності районних державних адміністрацій з позиції органів виконавчої влади за допомогою 9 чинників, які мають безпосередній вплив на управлінські процеси: розвиток демократії; зв'язки з громадськістю; взаємодія органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування; кадрова політика; раціональна організаційна структура органів державного управління; ефективна система прийняття управлінських рішень; формулювання цілей (цільове управління); організаційний клімат; мотиваційні чинники [21, с. 29].

О. Оболенський виокремлює два підходи до оцінки ефективності органів державної влади: оцінка досягнення цілей функціонування органу та оцінки ефективності діяльності органу. Він вважає, що ефективність діяльності органів державної влади необхідно розглядати через показники життєдіяльності та життєзабезпечення людини, тобто через основні цілі громадян — суспільний добробут, так як основне призначення органів державної влади

полягає у створенні та підтримці умов для забезпечення високого рівня добробуту населення, охорони здоров'я, освіти, особливої безпеки та безпеки навколишнього середовища. Тобто аналіз ефективності державного управління має бути зосереджений в основному на наслідках діяльності органів влади та ефективності управління, так як кінцевою метою надання послуг населенню і виробництва товарів є не самі послуги чи товари як такі, а їх спроможність задовольняти інтереси користувачів і платників податків [1, с. 398—399]. З огляду на це автори наукової праці "Оцінка ефективності управління в районних державних адміністраціях" вважають, що для оцінки ефективності управлінської діяльності держави доцільно використовувати такі показники: рівень реального національного продукту на душу населення; темпи зростання реального національного продукту на душу населення; рівень освіченості серед дорослого населення; рівень дитячої смертності; ступінь використання витрат (людські і матеріальні ресурси); здатність до споживання виготовленого (купівельна спроможність); рівень конкуренції; адекватність і точність планування [7, с. 52].

О. Оболенський запропонував три групи критеріїв оцінювання ефективності управління: функціональної оцінки, витратної оцінки та спеціальної ефективності. Функціональне оцінювання розкриває, характеризує та дозволяє оцінювати роль державного апарату в суспільному розвитку, у вирішенні тих проблем, що виникають у процесі соціально-економічного розвитку та суспільної життєдіяльності. Оцінювання витратної складової передбачає врахування матеріальних, фінансових, кадрових, інтелектуальних, інформаційних та інших витрат на функціонування державного апарату. Оцінювання спеціальної соціальної ефективності державного апарату та державної служби здійснюється на основі групи критеріїв, яка має віддзеркалювати організацію та функціонування певної підсистеми державного апарату. До неї відносяться такі критерії:

1) цілеспрямованість організації і функціонування певної підсистеми державного апарату та її структур, що полягає у відповідності їх управлінських впливів цілям, які об'єктивно формуються суспільством;

2) витрати часу на вироблення управлінських рішень та їх реалізацію. Управлінське рішення має найвищу результативність протягом досить короткого проміжку часу, поки воно відповідає умовам його розроблення і чинникам, які при цьому враховувалися;

3) стиль функціонування підсис-

теми державного апарату, тобто форми і методи вирішення управлінських проблем, а також оптимальний набір структурних елементів цієї підсистеми;

4) складність структури підсистеми державного апарату. Чим простіша організаційна структура у вертикальному та горизонтальному розподілі, тим скоріше відбувається проходження управлінського рішення, тим менше воно піддається змінам, тим менше проблем на так званих стикових вузлах.

Узагальнюючи, О. Оболенський зазначає, що запропоновані три групи критеріїв охоплюють усі аспекти функціонування державного апарату, його складових, а також державної служби. У сукупності вони розкривають цілісність такої оцінки, а окремо — оцінки тих чи інших проявів функціонування державного апарату. Системне застосування зазначених критеріїв дозволить оцінити рівень організації державного апарату, органів державної влади та їх структурних підрозділів, державної служби і окремих державних службовців [1, с. 403—409].

У світовій практиці для оцінки ефективності державного управління застосовується доволі широкий спектр моделей. До найбільш розповсюджених можна віднести: економічні моделі ("внесок — продукт", "потреби — ресурси"), довготермінової ефективності організації та модель оцінювання "досягнення цілі" (результативності).

Відповідно до моделі "внесок — продукт", покладеної в основу концепції "трюх Е", яку використовує Шведське національне бюро аудиту, теоретичним підґрунтям аудиту адміністративної діяльності є:

1. Економічність (есопоту) — мінімізація вартості ресурсів, спрямованих на діяльність, з огляду на відповідну якість, правильність використання державних фондів за визначеного рівня ефективності.

2. Ефективність (efficiency) — співвідношення між продуктом у вигляді товарів, послуг тощо та ресурсами, використаними для їхнього виробництва.

3. Результативність (effectiveness) — результати у порівнянні з цілями, зіставлені з використанням для досягнення цих цілей ресурсами [22, с. 27].

Модель "потреби — ресурси", що розглядається американським вченим П. Епштейном, ґрунтується на показниках продуктивності. Продуктивність автор визначає як відповідність державних

служб потребам, бажанням і ресурсам суспільства, клієнта, користувача і споживача. Для оцінки продуктивності державних служб використовується три показники:

1) прибутковість — підвищення продуктивності за рахунок збільшення доходності без підвищення (чи введення) нових тарифів на послуги чи податків;

2) технічна ефективність — це ступінь відповідності послуг потребам і бажанням суспільства, клієнта, користувача або споживача;

3) економічна ефективність державних служб — співвідношення затрачених на діяльність державних служб ресурсів до обсягу наданих послуг. Затрати оцінюються в грошових одиницях або інших мірах ресурсів — робочий час, тонни асфальту тощо. Економічна ефективність пов'язана з рівнем послуг, який можна забезпечити при наявних ресурсах [23, с. 227—244].

Модель довготермінової ефективності організації, розроблена Р. Лайкертом, спирається на три групи факторів:

1) причинні (внутрішньо-організаційні) змінні — внутрішньо-організаційні чинники, які перебувають під контролем організації: формальна структура організації, економічна стратегія і соціальна політика, професійно-кваліфікаційний склад персоналу тощо;

2) проміжні змінні презентують людські ресурси організації: організаційний клімат, ставлення до праці, навички людей, рівень довіри до керівництва, традиції, методи прийняття рішень, способи стимулювання і мотивації діяльності;

3) результативні (наслідкові) змінні виражають остаточний результат зусиль — зростання і падіння прибутку, зростання чи зниження продуктивності праці, ступінь задоволення потреб тощо [7, с. 28].

Підхід до оцінки ефективності "управління за цілями", або "цільове управління", який базується на врахуванні як фінансових показників,



Рис. 1. Принцип визначення і коригування ефективності системи, зорієнтованої на результат

так і нефінансових параметрів, розроблений на початку 90-х років Робертом Капланом і Девідом Нортоном. Модель оцінювання "досягнення цілі" (результативності) базується на двох основних елементах: вимірювання досягнення мети та оцінка впливу. Основною метою такого оцінювання є визначення відповідності результату цілям програми чи організації. Оцінювання досягнення цілі є змістовною моделлю, оскільки спрямоване на продукт та його вплив ззовні. Інша назва такої моделі — моніторинг результатів, оцінювання орієнтоване на результати. Ця модель передбачає: визначення цілей програми; вимірювання фактичного виконання задалегі визначених цілей; виявлення ступеня досягнення цілі [24, с. 85—104].

Важливим елементом моделі "управління за цілями" є функція контролю та оцінювання, яка здійснюється за такими напрямками: аналіз вимог та ресурсів на вході системи, процесу їх обробки системою та отриманих результатів на виході (див. рис. 1). Результати аналізуються на відповідність вхідним вимогам (цілям, завданням, стандартам, нормативам тощо). Контроль дозволяє визначити відповідність результату роботи системи вимогам середовища, причини невідповідності (за наявності) та шляхи вдосконалення діяльності системи. Ефективність державного управління, як і інших систем, зорієнтованих на досягнення результату, можна визначити через модель, відображену на рис. 1.

Економічна ефективність системи, наприклад комерційного підприємства, визначається співвідношенням витрат та прибутку. Значно важче визначити як витрати, так і результати діяльності, які не підлягають або лише частково підлягають кількісному обрахуванню: рівень безпеки в країні, якість освіти, що надає окремий навчальний заклад тощо. Ця проблема є актуальною і для системи державного управління, яка зорієнтована одночасно на економічні та неекономічні результати. Очевидно, що якість державного управління впливає на політичну, культурну, морально-етичну, психологічну та інші, неекономічні, складові існування суспільства, а отже, при визначенні ефективності державного управління поряд з кількісною оцінкою необхідно враховувати якісні характеристики. При цьому особливу увагу слід звертати на відповідність результатів державного управління суспільним потребам, його вплив на розвиток соціуму, що і зумовлює проблеми контролю його ефективності і визначення шляхів її підвищення.

Модель "управління за цілями" буде дієвим інструментом оцінки та контролю рівня ефективності дер-

жавного управління лише в тому разі, коли система державного управління буде орієнтована на результат шляхом формування чітких стратегічних планів, невід'ємною частиною яких має стати система цільових показників. Основне їх призначення — це кількісне вираження якісних ознак з метою моніторингу процесу реалізації стратегії та рівня її ефективності. Водночас оцінювання результатів діяльності дозволяє фіксувати відхилення від наміченого курсу та запроваджувати відповідні коригувальні заходи. Таким чином, стратегічне планування та оцінювання результатів — ключові складові концепції державного управління, зорієнтованого на результати.

Процедура контролю відповідності являє собою постійний процес спостереження і вимірювання результатів діяльності і передбачає наявність:

1) системи цільових показників, які відображають ефективність діяльності;

2) системи нормативів, на базі яких буде здійснюватися оцінка рівня досягнення поставлених цілей;

3) методику оцінки ефективності з використанням системи цільових показників та відповідних їм нормативних значень.

При цьому система цільових показників має задовольняти наступним вимогам:

— всесторонньо характеризувати досліджувану сферу діяльності та відображати стратегічні цілі;

— бути інструментом звітності перед населенням про рівень досягнення поставлених цілей та завдань;

— бути достовірними та ґрунтуватися на офіційній статистичній інформації;

— враховувати тенденції розвитку на основі динамічних рядів показників.

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що аналіз наукової літератури з питань державного управління свідчить, що значна кількість моделей та критеріїв оцінки ефективності державного управління носять теоретичне спрямування і не мають практичного застосування. Більшість методик не враховують динаміку змін показників. Це при тому, що якість та глибина оцінки досягається за допомогою аналізу показників у розвитку, тобто не на одну дату, а на підставі даних за період, що дає можливість оцінити тенденції у розвитку об'єкта дослідження. Крім того, досі немає усталених методик оцінки ефективності державного управління, так само відсутні методики територіального порівняння ефективності їх функціонування, хоча вони вкрай потрібні за умов децентралізації державного управління [4, с. 62—63]. Отже, вчені по-різному підходять до оцінки

ефективності державного управління і, незважаючи на певні недоліки, всі запропоновані моделі та критерії оцінки мають право на існування. Але наявність такої кількості показників (критеріїв) дещо ускладнює роботу з оцінки ефективності. Тому в кінцевому результаті необхідно приділяти більше уваги в плані розробки показників оцінки ефективності державного управління та їх застосуванню у комплексному вигляді, намагатися вивести єдиний комплексний критерій, який би дав можливість не лише визначити рівень ефективності державного управління, але й порівняти його у різних органах чи регіонах [21, с. 29].

Управління в будь-якій сфері життєдіяльності суспільства не може бути зведене до економічного ефекту, тут не менш важливі політична, соціальна, психологічна і морально-етична сторони. Очевидно, що соціальні процеси за своєю природою не можна повністю формалізувати і виміряти. Один з важливих шляхів підвищення ефективності управління — це пошук і використання таких факторів (індикаторів) управлінського процесу, які могли б служити їх кількісній (числовій) характеристиці. Тим більше, що управлінська "продукція", опредмечується у матеріальних результатах виробничого процесу, в кінцевому підсумку має товарний характер. Та при цьому складно виділити частку ефекту, одержаного за рахунок управлінської діяльності [4, с. 58—59].

На сьогодні науковцями проведена значна робота з дослідження теоретико-практичних аспектів оцінки ефективності державного управління, однак поки що ще не вироблено єдиних чітких та науково прийнятних критеріїв та моделей для всебічного й об'єктивного оцінювання ефективності в державному контексті. В зв'язку з цим виникає необхідність активізації подальших розвідок в напрямі пошуку універсальних механізмів оцінки ефективності управлінської діяльності як держави в цілому, окремих механізмів державного управління, так і регіонального порівняння ефективності та співставлення ефективності управління на рівні окремих держав.

Порушена автором в статті проблема потребує подальшого удосконалення з метою практичного застосування наявних критеріїв та моделей оцінки в українських реаліях з урахуванням того, що вагомим критерієм ефективності державного управління є стан розвитку економіки, рівень добробуту населення, ступінь розвитку демократії, забезпечення прав і свобод громадян тощо. Тому, на думку автора, в сучасних умовах необхідно спрямувати зусилля на створення ефективних цілеорієнтованих моделей оцінки ефективності дер-

жавного управління на базі інтегрального підходу. Орієнтація на кінцеві результати передбачає створення об'єктивних та ефективних систем показників, що характеризують результат діяльності органів державної влади та рівень досягнення поставлених цілей їх діяльності. Управління за цілями дає можливість спрямовувати діяльність на досягнення конкретної мети, яка визначає напрям розвитку державного управління і окремих його механізмів та здійснювати постійний моніторинг рівня її досягнення з допомогою цільових показників.

Література:

1. Оболенський О.Ю. Державна служба: Підручник. — К.: КНЕУ, 2006. — 472 с.
2. Энциклопедия государственного управления в России: В 4 т. / Под общ. ред. В.К. Егорова. Отв. ред. И.Н. Барциц / Том II. Ж — Л. Отв. ред. И.Н. Барциц. — М.: Изд-во РАГС, 2005. — 352 с.
3. Державне управління: Навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; За ред. А.Ф. Мельник. — 2-ге вид., випр. і доп. — К.: Знання, 2004. — 342 с.
4. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). — Х.: Право, 1996. — 164 с.
5. Саймон Герберт А. Адміністративна поведінка: Дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції: Пер. з англ. вид. — Вид. переробл. і допов. числен. зав. авт. — К.: АртЕк, 2001. — 392 с.
6. Cohen S. Defining and Measuring Effectiveness in Public Management // Public Productivity and Management Review. — 1993. — Vol. 17, № 1. — P. 45—57.
7. Чемерис А.О., Артим А.І., Рудницька Р.М., Лесечко М.Д. Оцінка ефективності управління в районних державних адміністраціях / За загальною редакцією професора М.Д.Лесечка. — Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2005. — 296 с.
8. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. — 4-е изд., стер. — М.: Омега-А, 2006. — 584 с.
9. Simon H., Smithburg D., Thompson V. Public Administration. — N.Y.: Alfred A. Knopf, 1950. — 600 p.
10. Rosenbloom D., Goldman D. Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector. — N.Y. Random House, 1989. — 524 p.
11. Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: Учеб. пособие. — М.: ИНФРА-М, 2006. — 384 с.
12. Основы теории государственного управления: курс лекций для студентов высш. учеб. завед. / Д.П.

Зеркин, В.Г. Игнатов. — М.: ООО "Тесса"; Ростов н/Д.: Изд-ский центр "Март", 2000. — 448 с. — Научная библиотека Северо-Западной академии государственной службы. — Режим доступа: http://www.nwapa.spb.ru/ftxt/1029/chapter_13.html.

13. Бабашкина А.М. Государственное регулирование национальной экономики: Учеб. пособие. — М.: Финансы и статистика, 2007. — 480 с.

14. Шапран О.Ю. Модель оцінювання результативності діяльності державного апарату: практичний аспект // Державне управління: теорія та практика. — 2006. — № 2. <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DUTP/2006-2/txts/DERJAVNA%20SLUJBA/07soyara.pdf>.

15. Ткачев А.Н., Луценко Е.В. Качество жизни населения как интегральный критерий оценки эффективности деятельности региональной администрации // Научный журнал КубГАУ. — 2004. — № 4 (02). — Режим доступа: <http://ej.kubagro.ru/2004/02/pdf/14.pdf>.

16. Розпутенко І.В. Ефективність прийняття управлінських рішень у контексті політичного процесу // Ефективність державного управління та управлінських кадрів в умовах змін: Зб. наук. праць / За заг.ред. І. Розпутенка. — К.: Вид-во НАДУ, 2005. — 168 с.

17. Гаврилишин Б.Д. Дороговкази в майбутнє: Пер. з англ. Л.Л. Лещенко. — К.: Наукова думка, 1990. — 208 с.

18. Кулинич О.І. Методика оцінки підсумків організаторської робо-

ти районних державних адміністрацій (виконкомів рад міст обласного значення) // Вісник УАДУ. — 2001. — № 2/1. — С. 214—223.

19. Діяльність органів виконавчої влади в регіоні України: організаційно-правові засади: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр: 25.00.04 [Електронний ресурс] / Т.О. Проценко; Укр. Акад. держ. упр. при Президентіві України. — К., 2002. — 20 с. — укр. — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/ard/2002/02ptoopz.zip>.

20. Гошко А.О. Оцінка діяльності місцевих органів самоврядування: Монографія. — К.: УАДУ; Видавничий дім "Соборна Україна", 1998. — 380 с.

21. Артим І.І. Сучасні підходи до оцінки ефективності державного управління // Соціально-економічна ефективність державного управління: теорія, методологія та практика: Матеріали щорічної науково-практичної конференції 23 січня 2003 р. / За заг.ред. А. Чемериса. — Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2003. — Ч.1. — 432 с.

22. Аудит адміністративної діяльності: Теорія та практика / Пер. з англ. В. Шульга. — К.: Основи, 2000. — 190 с.

23. Эффективность государственного управления // Пер. с англ.; общ. ред. С. А. Батчикова, С. Ю. Глазьева. — М.: Фонд "За экономическую грамотность", Российский экономический журнал; Издательство АО "Консалтбанк", 1998. — 848 с.

24. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Пер. з англ. В.Шульга. — К.: Всеуито, 2003. — 350 с.

Новини

ВВП У ТРАВНІ 2008 РОКУ (ПРОТИ ТРАВНЯ 2007-ГО) ЗРІС НА 7,2%, ЗА СІЧЕНЬ—ТРАВЕНЬ (ПРОТИ ВІДПОВІДНОГО ПЕРІОДУ ПОПЕРЕДНЬОГО РОКУ) — НА 6,4%

Міністр економіки України зазначив, що, як і очікувалося за прогнозами Мінекономіки, за підсумками травня відбулося прискорення економічного зростання. Реальний ВВП за перші п'ять місяців поточного року, порівняно з відповідним періодом минулого, збільшився на 6,4% (у січні-квітні на 6,2%), у травні, порівняно з травнем 2007 року — на 7,2%.

"Отже, — наголосив керівник економічного відомства, — попри політичну турбулентність спостерігається стійка тенденція зростання".

За словами Міністра, серед агрегованих видів економічної діяльності найвищі темпи зростання ВДВ демонструють торгівля, переробна промисловість, діяльність транспорту та зв'язку. Їх сумарний внесок в приріст ВВП склав 75%, або 4,8 в.п. з 6,4 відсоткових пункти приросту ВВП (з них торгівля — 2,0 в.п., переробна промисловість — 2,0 в.п. та діяльність транспорту та зв'язку — 0,8 в.п.).

Б.Данилишин особливим позитивом бачить той факт, що зростання у пере-

робній промисловості (109,5%) у січні-травні з боку внутрішнього ринку було обумовлено підвищенням інвестиційної активності, яка сприяла поживленню виробничої діяльності у машинобудуванні (темп зростання випуску — 131,1%), а також розширенню внутрішнього споживчого попиту завдяки стабільному підвищенню реальних наявних доходів населення (у січні-квітні — на 17,7%).

Зростанню у торгівлі (115,8%), відзначив Міністр економіки, слугувала достатньо висока динаміка промисловості та збільшення обсягу експортно-імпорتنних операцій.

"Зростання послуг транспорту та зв'язку (107,9%) відбувалося за рахунок збільшення попиту з боку основних галузей-споживачів послуг цих видів економічної діяльності (харчової, хімічної, добувної промисловості, металургії та машинобудування)", — констатував Богдан Данилишин.

Прес-служба Мінекономіки