

М. В. Ярошук,
аспірант кафедри державного управління і менеджменту,
Національна академія державного управління при
Президентіві України

ПРАКТИКА ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ МІЖНАРОДНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

У статті розглянуто практику дослідження ефективності діяльності органів публічної влади на основі оцінок міжнародних організацій, проаналізовано їх недоліки та переваги.

The article examines practice of measurement the efficiency of public authorities' activities on the evaluations of international organizations, analyzes their weaknesses and benefits.

Ключові слова: оцінювання, міжнародні організації, рейтингові дослідження, міжнародні індекси та показники, функціональний огляд.

ВСТУП

Оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади є однією з центральних проблем в управлінні. Рівень ефективності органів публічної влади безпосередньо визначає соціально-економічне становище його громадян. П. Друкер пише, що криза, перед якою тепер опинилися деякі держави, — це криза не економіки бізнесу, а управління, наслідок неефективної діяльності уряду та його структур... Загальна інфляція переважно є результатом того, що в кожній країні більша частина національного продукту йде в урядові структури та інституції, в яких продуктивність досить сумнівна та в яких переважно навіть не знають, як визначити їхню продуктивність [11]. Це пов'язано, насамперед, зі складністю та багатогранністю проблеми оцінювання, а також з критеріями оцінки ефективності діяльності органів публічної влади, які важко визначити. Проте, як стверджують американські дослідники П. Джексон і Б. Пальмет, діяльність владних інститутів не має змісту, якщо неможливо оцінити рівень ефективності її виконання [12]. Дослідженню цієї проблеми присвячені праці І. Барциц, Е. Добролюбова, Х. Вольмана, Н. Меннінга, Н. Парисона, Г. Саймона. Серед українських вчених теоретичні засади оцінювання ефективності управління діяльності розкриті в працях І. Артим, А. Гошко, О. Кілієвича, М. Лесечко, О. Оболенського, І. Розпутенка, В. Тертички, О. Сороко. Незважаючи на звернення уваги науковців до цієї проблеми, теоретичний матеріал щодо теми статті є мало дослідженим. Тому вважаємо доцільним розглянути практику оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади міжнародними організаціями.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Відповідно метою статті є огляд існуючої практики оцінювання ефек-

тивності діяльності органів публічної влади міжнародними організаціями. Реалізація поставленої мети передбачає наступні завдання: висвітлення практики оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади на основі оцінок міжнародних організацій, аналіз їх недоліків та переваг.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Результати оцінювання міжнародних організацій у більшості випадків мають форму "індексів", які зазвичай будуються на основі статистичних даних, відповідей респондентів, експертів, громадян, результатів опитувань ділових кіл. На підставі таких індексів формують міжнародні рейтинги країни, що відображають її позицію серед інших країн світу. Слід відмітити, що рейтинги відрізняються між собою за методологією досліджень, кількістю оцінюваних країн, джерелами інформації, показниками, на яких вони будуються, терміном проведення та ін. Сфера спрямування рейтингового дослідження залежить насамперед, від організації, що його проводить. Наприклад, рейтинги міжнародних організацій: ООН, ОЕСР, Світового банку, пов'язані з виконанням міжнародних угод та програм; громадські організації: Всесвітній економічний форум, Transparency International, Risk Control, Університети досліджують досягнення та проблеми в окремих сферах та на прямих діяльності держави; рейтинги приватних організацій: S&P, Fitch Ratings — спрямовані на отримання інформації про бізнес-середовище та підприємницьку діяльність.

Найбільш відомим інтегральним показником, що характеризує ефективність діяльності органів публічної влади, є показник CRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), розроблений Світовим банком. Інтегральний показник відображає погляди

представників державних та приватних секторів, неурядових організацій та громадян на шість складових індикаторів "гарного управління".

1. "Голос народу" та підзвітність влади: оцінює можливість участі громадян в управлінні справами держави, а також їх здатність впливати на владу, спостерігати за нею та оцінювати результати її діяльності, зокрема через вільні вибори, незалежність ЗМІ, свободу слова, свободу об'єднань громадян, вільну пресу.

2. Політична стабільність і відсутність насильства — передбачає оцінку ймовірності дестабілізації ситуації і повалення уряду неконституційними методами чи з застосуванням насильства, в тому числі тероризму.

3. Ефективність державного управління — дозволяє оцінити якість послуг, що надаються за рахунок бюджетних коштів, якість та компетенцію бюрократії, рівень її незалежності від політичного тиску, якість розробки та реалізації політики уряду, відданість уряду заявленій політиці.

4. Якість державного регулювання — оцінює здатність уряду розробляти і реалізувати раціональну політику і правові акти, що забезпечують розвиток приватного сектора.

5. Верховенство права — оцінює рівень довіри громадян до встановлених законодавчих норм країни та їх впевненість у дотриманні цих норм. Включає показники, що відображають дотримання договірних зобов'язань, ефективність роботи судів, органів правопорядку, а також ймовірність здійснення злочинів і насильства.

6. Контроль над корупцією — відображає рівень сприйняття корупції в суспільстві, де під корупцією розуміється використання владних повноважень в особистих цілях.

Слід відмітити, що показник CRICS як універсальна методика оцінювання рівня ефективності діяльності органів публічної влади з боку вчених піддається критиці. Насамперед наголошується, що об'єктом оцінювання є не рівень ефективності управління, а політичні процеси в країні. Багато індексів, таких як політична стабільність і відсутність насильства, право голосу і підзвітність влади, формуються на основі експертних оцінок, які — на відміну від статистичних даних, мають суб'єктивний характер. Країни з високим рівнем економічного розвитку сприймають так, ніби у них якісніші системами публічного управління, що впливає на рейтинг держав. У зв'язку з вищезазначеними обставинами CRICS став об'єктом критики в окремих країнах. Наприклад, в 2007 році директори, що представляють у раді Світового банку дев'ять країн, серед яких Росія, Китай, Мексика і Аргентина, звернулися до керівництва банку з проханням припинити публікацію щорічного звіту. На думку представників згаданих країн, рейтинг складений недостатньо компетентно [9]. Проте, незважаючи на дані обмеження, показник CRICS отримав значне поширення, оскільки досить зручний для порівняння держав. Також CRICS є одним із критеріїв виділення коштів із Фонду розвитку тисячоліття.

До найбільш поширених міжнародних рейтингових оцінок (індексів) ефективності діяльності органів публі-

чної влади відносять [1; 2; 4, с. 1—7].

Індекс розвитку людського потенціалу (далі — ІРЛП) розроблений у 1990 році ООН. ІРЛП визначає соціальний розвиток країни. На думку Махбуба ель Хака, автора методики ІРЛП, "основна мета розвитку — це розширення виборів, які можуть робити люди, а також створення середовища, в якому люди могли б жити здоровим та творчим життям" [13]. Методика розрахунку ІРЛП будується на 3 показниках: показник тривалості життя (оцінює довголіття — середня тривалість життя при народженні); показник рівня освіченості (визначає рівень грамотності дорослого населення країни (2/3 показник) та сукупну частку учнів та студентів (1/3)); показник валового внутрішнього продукту на душу населення (встановляє валовий внутрішній продукт у розрахунку на одну особу у доларах США за паритетом купівельної спроможності). У відповідності з ІРЛП країни поділяються на три групи: країни з високим рівнем ІРЛП (від 0,8 до 1), країни із середнім ІРЛП (від 0,5 до 0,799) і країни з низьким ІРЛП (від 0 до 0,499).

Індекс глобальної конкурентоспроможності (далі — ІГК) [8] розроблено для Всесвітнього економічного форуму професором Колумбійського університету Ксав'є Сала-і-Мартіном та визначається щорічно з 1994 року. ІГК оцінює рівень розвитку економіки, ефективність державних та суспільних інститутів, розвиненість ринків та бізнес-процесів, технологічний розвиток, перспективи зростання в середньостроковій перспективі тощо. ІГК розраховується шляхом опитування респондентів за наступними 12 інтегральними показниками, які поділяють на 3 групи субіндексів:

— I група — базові передумови: якість інституцій, інфраструктура, макроекономічна стабільність;

— II група — фактори, що підвищують ефективність: здоров'я і початкова освіта, вища освіта і професійна підготовка, ефективність ринку товарів і послуг, ефективність ринку праці, розвиненість фінансового ринку, технологічний рівень, розмір ринку;

— III група — інноваційні фактори: конкурентоспроможність компанії і інноваційний потенціал.

Кожний із 3 субіндексів, що складає ІГК країни, залежить від рівня економічного розвитку країни. Відповідно країни поділяються на 3 групи: країни, що розвиваються за рахунок факторів виробництва; країни, що розвиваються на основі ефективності використання ресурсів; країни, що розвиваються за допомогою інноваційної діяльності.

Індекс економічної свободи (далі — ІЕС) [14] розроблений Американським фондом "Спадщина" спільно з газетою "Уолт Стріт Джорнел". Розраховується щорічно на основі 10 факторів та 50 показників, які утворюють поняття економічної свободи:

— регуляторна політика (оцінка міри свободи щодо процедур, пов'язаних із відкриттям, закриттям і функціонуванням підприємства згідно з національним законодавством);

— торгова політика (оцінка ступеня свободи, пов'язаної з отриманням ліцензій і дозволів на експортні й імпорتنі операції, тарифів та жорсткості регуляторних санітарних норм);

— фіскальна політика (оцінка ступеня

податкового тягаря);

— втручання держави (оцінка ступеня навантаження на бюджет витрат уряду, частки державного сектора і втручання держави в політику приватних підприємств);

— монетарна політика (оцінка заходів, спрямованих на підтримку цінової стабільності);

— інвестиційна політика (оцінка міри свободи вкладання інвестицій у такі сектори, як засоби масової інформації, енергетика, військово-промислового комплексу, виробництво спирту тощо);

— фінансова політика (оцінка ступеня розвитку фінансової системи й органів регулювання);

— право власності (оцінка стану захищеності прав власності);

— поширення корупції (оцінка міри поширення корупції на основі даних доповіді Transparency International "Індекс сприйняття корупції");

— політика в сфері праці (оцінка ступеня свободи найму та звільнення працівників організацій, а також взаємозв'язку між продуктивністю праці та заробітною платою).

В основі досліджень лежить ідея між рівнем економічної свободи і рівнем добробуту в окремій країні. ІЕС вимірюється у відсотках за шкалою від 0% до 100%, де 100% — найвищий ступінь економічної свободи. Всі країни, учасники рейтингу, поділяються на 5 груп: 1) "вільні" — країни з найвищим ступенем свободи (ІЕС від 80% до 100%), 2) "в основному вільні" — країни з високим рівнем свободи (від 70% до 79,9%), 3) "відносно вільні" — країни з середнім рівнем свободи (від 60% до 69,9%), 4) "в основному невільні" — країни з низьким рівнем свободи (від 50% до 59,9%), 5) "деспотичні (невільні)" — країни з найнижчим рівнем свободи (від 0% до 49,9%).

Індекс сприйняття корупції (далі — ІСК) [16] розраховується щорічно організацією Transparency International з 1995 року. Слід відмітити, що ІСК не відображає рівень корупції, а оцінює сприйняття корупції аналітиками, експертами, міжнародними організаціями та агенціями урядових структурах та серед чиновників. ІСК аналізується щорічно за шкалою від 0 до 10 балів. При цьому 10 балів означає майже цілковиту відсутність корупції, а 0 — дуже значні її обсяги.

Індекс непрозорості (далі — ІН) розроблений у 2000 році консалтинговою групою "Pricewaterhouse Coopers", де під терміном "непрозорість" розуміється відсутність чітких, простих, формальних правил та процедур ведення діяльності на світових і національних ринках капіталу. ІН визначається на основі опитувань бухгалтерів, чиновників, аналітиків про критерій "непрозорості" (в перекладі з англ. CLEAR): С — корупція в органах влади; L — правова система; E — державна економічна політика (фіскальна, монетарна, податкова); A — бухгалтерський облік і корпоративне управління; R — регулювання комерційної діяльності. Країнам за кожним критерієм присвоюється від 0 до 150 балів та виводиться середньоарифметична величина. Чим більшим є ІН, тим вищою є "непрозорість" економіки [3].

Американська організація "Дім Свободи" (Freedom House), яка поши-

рює свободу у всьому світі, розробила Індекс свободи у світі (далі — ІС), що характеризує рівень демократичного розвитку країни. ІС досліджує рівень дотримання громадянських прав та політичних свобод відповідно до Загальної декларації прав людини. Країни за ІС оцінюються від 1 до 7 балів, де 1 бал — найвищий рівень демократичного розвитку. За результатами оцінювання держави поділяються на 5 груп: консолідовані демократії (1—2 бали), частково консолідовані демократії (3 бали), перехідні або гібридні режими (4 бали), частково консолідовані авторитарні режими (5 балів) і консолідовані авторитарні режими (6—7 балів) [15].

Індекс свободи преси (далі — ІСП) опрацьовується щорічно міжнародною організацією "Репортери без кордонів" та Міжнародною федерацією журналістів шляхом анкетування журналістів, науковців та інших респондентів. ІСП визначає якість публічної влади на основі 23 запитань, що охоплюють три сфери: політичну (7 запитань), правову (8 запитань) та економічну (8 запитань). ІСП вимірюється від 0—100 балів, де 100 — найгірший показник свободи. За рівнем свободи преси країни поділяються на 3 групи: від 0 до 30 — країна з "вільною свободою преси"; від 31 до 60 — "частково вільною пресою"; 61—100 — країна з "невільною свободою преси" [17].

Показник інвестиційної привабливості (далі — ІПП), або кредитний рейтинг, визначається міжнародним рейтинговим агентством Standart and Poor's, Moodis, інвестиційним агентством Fitch та іншими агенціями. ІПП є системою умовних показників оцінки можливості й готовності уряду країни погашати випущені боргові зобов'язання в національній і іноземних валютах у відповідності до умов їх випуску, тобто характеризує кредитний ризик країни-емітента. ІПП оцінюється шляхом аналізу двох головних компонентів:

— політичний ризик — досліджується готовність держави виконувати свої боргові зобов'язання на основі таких критеріїв, як стабільність соціального середовища, політичної системи та міжнародних відносин;

— економічний ризик — визначається ступінь спроможності країни виконувати свої боргові зобов'язання, аналізуються зовнішні фінансові становище, гнучкість платіжного балансу, структура економіки і темпи її приросту, управління економікою і економічними перспективами [10].

ІПП країни оцінюється за рейтинговою шкалою, починаючи з найвищого рейтингу "А" — висока здатність країни до виконання боргових зобов'язань, й закінчується найнижчим рейтингом "С" (Moodis) — країна з небезпечним фінансовим становищем або "D" (інші агенції) — дефолт.

Експертами Світового банку розроблена аналітична методика оцінки ефективності управлінської діяльності — functional review, що перекладається як функціональний огляд (аналіз). Відповідно до цілей дослідження, виділяють наступні функціональні огляди [7].

1. "Чисті" огляди політики або програм. Ці огляди передбачають проведення політики реформ, спрямованої на припинення програм, що не мають першочергового характеру. Основна увага в

оглядах політики або програм звертається на розроблення заходів організаційного характеру щодо відомств та інших інститутів (їх ліквідацію чи реконструкцію), а на виключення з державної політики видів діяльності, що не входять до переліку пріоритетних, і припинення виконання функцій, що не притаманні урядовій практиці.

2. "Чисті" огляди ефективності. Ці огляди не передбачають серйозних змін в політиці й програмах уряду, а спрямовані на зміни організаційного і ділового процесів. Огляди ефективності зумовлені проблемами бюджету і є основою для скорочення чисельності співробітників і зниження кількості працівників пенсійного віку, скорочення витрат на утримання органів чи зменшення фонду заробітної плати. Ці огляди також можуть бути одним із заходів підготовки до розробки показників ефективності діяльності міністерств і відомств.

3. Огляд програм і ефективності на вищих рівнях ієрархії. Цей вид огляду передбачає всеохоплюючі реформи, які включають перехід від другорядних до першочергових завдань, а також перебудову ділових процесів у межах всієї державної влади та державного апарату. Огляд програм і ефективності на вищих рівнях ієрархії має централізований характер, тобто спрямовується зверху донизу, та має політичне забарвлення.

4. Проміжний функціональний і відомчий огляд. Метою цих оглядів є надання нової форми ряду програм шляхом виключення з них певних видів діяльності та перебудова деяких органів, але без здійснення великомасштабних змін у державному апараті. Проміжний функціональний і відомчий огляд спрямований на усунення дублювання, удосконалення процесів надання послуг і об'єднання управлінь різних міністерств і відомств.

5. Огляди на нижчих організаційних рівнях і перебудова процесу ділової діяльності. Результатом цих оглядів є відмова від конкретних видів діяльності й надання послуг або їх зміна чи детальна перебудова кількох конкретних відомств. Сферою застосування цих досліджень є зміцнення послуг в межах одного і того самого міністерства або відомства, де автоматизація і перехід на систему залучення неурядових інституцій є складовою частиною огляду.

6. Під час проведення функціонального огляду здійснюється класифікація функцій управлінських структур за напрямками: 1) стратегічний (довгострокове економічне планування, законопроектна й нормотворча діяльність, аналіз і оцінка ефективності економічної політики, прогнозування); 2) координація, нагляд і контроль; 3) послуги (надання товарів або послуг державними органами або недержавними організаціями на основі контракту з органами державної влади або місцевого самоврядування); 4) фінансово-організаційне забезпечення (управління фінансовою діяльністю і персоналом, інформаційна підтримка, розвиток інфраструктури, підготовка кадрів, моніторинг й оцінка ефективності державних установ, аналіз результативності роботи керівництва органів влади); 5) регулювання (ліцензування, сертифікація, стандартизація і акредитація, видача дозволів і погоджень, контроль за виконанням діючих вимог,

фінансовий аудит). Як зазначають О.Оболєнський, В.Сороко, застосування функціонального огляду не обмежене виявленням надмірних, дублюючих функцій і уточненням існуючих функцій. Функціональний огляд є основою для цілого класу нових рішень в сфері публічного управління, зокрема на основі досліджень може бути розгорнута робота з оптимізації, підвищення ефективності діяльності органів державної влади, розробки і переходу до стандартизованого надання публічних послуг і регламентації діяльності [6, с. 19].

Інструментом моніторингу адміністративних реформ та оцінювання ефективності діяльності чиновників є програма Сігма, розроблена в 1992 році за ініціативою країн ОЕСР та ЄС. Сігма спрямована на оцінювання досягнень у сфері адміністративних реформ у країнах Центральної та Східної Європи та колишніх країнах Радянського Союзу за напрямками: адміністративно-правова система, державна служба, розробка та координація політики, управління державними видатками, внутрішній фінансовий контроль, зовнішній аудит, державні закупівлі. Оцінювання зазначених напрямків здійснюється на основі рекомендацій, розроблених ОЕСР, а у випадку, коли країна є кандидатом на вступ до ЄС, — за стандартами країн ЄС [2].

ВИСНОВКИ

У статті представлені найбільш поширені міжнародні оцінки (індекси), кожна з яких є суттєвим інструментом дослідження рівня ефективності діяльності органів публічної влади, проте жодна з них не пропонує єдиної універсальної методики. Враховуючи матеріал, викладений вище, можна зробити наступні висновки. Міжнародні оцінки ефективності діяльності органів публічної влади:

- є дієвим механізмом оцінювання діяльності органів публічної влади;
- звертають увагу влади та громадськості на існуючі недоліки та переваги країни;

- спонукають органи публічної влади до розв'язання наявних проблем;
- результати оцінювання впливають на імідж країни на світовій арені, а відповідно і на обсяг залучення іноземних інвестицій.

У той же час вони мають ряд недоліків:

- більшість оцінок мають довідковий характер та не пропонують конкретних управлінських дій та заходів щодо покращення результатів дослідження;

- існує ризик викривлення місця країни в міжнародному рейтингу у зв'язку з тим, що вони формуються, насамперед, на основі результатів опитувань експертів, населення, громадян, що підвищує роль суб'єктивного фактора. Крім того, існує ризик політичної заангажованості оцінок;

- у більшості досліджень відсутня можливість здійснення достовірного ретроспективного порівняння оцінок і даних індексу;

- відмінності у рейтингу країни за різні роки можуть бути викликані як реальною зміною ситуації в країні, так і в результаті збільшення або зменшення кількості країн, які охоплює вибірка, факторів, які враховуються при розрахунку індексів чи зміни методики розрахунку.

Перспективою подальшого дослідження є розробка методики оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади в Україні, враховуючи критерії та показники оцінок міжнародних організацій.

Література:

1. Барциц И.Н. Показатели эффективности государственного управления (субъективный взгляд на международные стандарты). — Режим доступа: <http://www.pvlast.ru/archive/index.433.php>.

2. Добролюбова Е.И. Показатели эффективности реформ государственного управления в России: возможные подходы. — М., 2004 г. — Режим доступа: http://www.gov.cap.ru/home/25/admref_5_1.doc.

3. Курцман Дж. США. "Индекс непрозрачности". — Режим доступа: <https://www.microsoft.com/Rus/Government/newsletters/issue18/11.msp>.

4. Марусов А. Україна у світових рейтингах // Інформаційний бюлетень "Бюрократ". — 2007. — № 11—13 (46—48). — 12 с.

5. Матвієнко П. Міжнародна практика визначення ефективності державного управління // Економіка та держава. — 2008. — № 3. — С. 57—61.

6. Методика проведення функціонального аналізу діяльності органів державної влади з урахуванням доцільності надання ними послуг: наук. розробка / О. Ю. Оболєнський, В. М. Сороко. — К.: НАДУ, 2009. — 40 с.

7. Мэннинг Н. Модернизация федеральной государственной службы. Методика проведения функциональных обзоров. Доклад для Правительства Российской Федерации / Н. Мэннинг, Н. Парисон. — Режим доступа: http://magazines.russ.ru/oz/2004/2/2004_2_15.html.

8. Сайт Всесвітнього економічного форуму. — Режим доступа: <http://www.weforum.org>.

9. Сонин К. Прислужники империализма // "Smort money". — 23.06.2007. — № 27 (68). — Режим доступа: <http://www.smoney.ru/article.shtml?2007/07/23/3406>.

10. Що таке кредитний рейтинг. — Режим доступа: http://www.minfin.kmu.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=63151&cat_id=63150

11. Drucker P. Effective management Reformance. — L., 1974.

12. First steps in measuring performance in the public sector: a management guide / by Peter Jackson and Bob Palmer. — Public Finance Foundation, 1989. — 54 p.

13. Human Development Report 2009 — Режим доступа: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_EN_Complete.pdf

14. Index of Economic freedom. — Режим доступа: <http://chartsbin.com/view/4vd>.

15. Methodology of Freedom in the World. — Режим доступа: http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=351&ana_page=354&year=2009.

16. What is the Corruption Perceptions Index? — Режим доступа: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009.

17. Worldwide press freedom index 2009. — Режим доступа: <http://en.rsf.org>.

Стаття надійшла до редакції 02.08.2010 р.