

Оксана Ткачова,
кандидат наук з державного управління,
старший викладач Академії митної служби України

Ефективність державного управління: поняття та підходи до оцінювання

У статті проаналізовано понятійний аспект щодо визначення та оцінювання ефективності державного управління.

Ключові слова: державне управління, результативність, ефективність державного управління, оцінювання.

The article analyzes the conceptual aspect for determining and evaluating the effectiveness of public administration.

Key words: state administration, effectiveness, efficiency of state administration, evaluation.

Постановка проблеми. Рівень інституційних змін у будь-якій сфері державного управління визначається ефективністю реалізації системи управління відповідними державними інститутами. Реалії сьогодення висувають на перший план вирішення проблем удосконалення системи управління в державних інститутах у напрямі забезпечення якості та ефективності виконання відповідних функцій і надання послуг. Тому вирішення проблеми ефективності державного управління посідає нині одне з перших місць і потребує поглибленого теоретико-методологічного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Серед науковців поки що відсутня єдина думка щодо оптимальної оцінки ефективності державного управління. Значний внесок в обґрунтування поняття "ефективність державного управління" зробили В.Авер'янов, В.Бакуменко, А.Мельник, Н.Нижник, О.Оболенський та ін. Питання оцінки ефективності державного управління на різних рівнях влади досліджували: Г.Атаманчук, М.Болрідж, К.Вайс, Е.Ведунг, Р.Каплан, Р.Білик, А.Гошко, Г. Мостовий, Г.Одінцова, Д.Нортон, І.Артим. Особлива увага щодо дослідження ефективності системи органів державного управління та оцінки їх критеріїв приділена в роботах вітчизняних науковців В.Сороко та О.Оболенського.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження понятійного та методичного аспектів визначення та оцінювання ефективності державного управління.

Виклад основного матеріалу. Звертаючись до методологічного аспекту проблеми слід зауважити, що оцінка ефективності державного управління являє собою самостійну та складну проблему теорії державного управління. Складність цієї проблеми полягає у відсутності в державному секторі єдиного показника результату, яким є для комерційних структур прибу-

ток, а також те, що в прямому сенсі результат діяльності установ державного управління безпосередньо неможливо виміряти.

Синтез визначень ефективності відомих зарубіжних учених варто звести до наступного (див. таблицю): у практиці їхніх досліджень, пов'язаних з питаннями ефективності управління, як правило, застосовуються два основних терміни: "efficiency" (ефективність) та "effectiveness" (результативність) [9, с. 41]. Більшість зарубіжних учених схильні трактувати ефективність як співвідношення кількості витрачених ресурсів з досягнутим результатом, асоціюючи ефективність управління з поняттям результативності.

Проблеми визначення понять, пов'язаних з ефективністю, завжди цікавили і вітчизняних науковців, які також виокремлюють поняття "результативність" та "ефективність" управління.

Аналіз визначення в науковій літературі терміна "ефективність"

Автори	Термін ефективність визначають як:	
	"efficiency" (ефективність)	"effectiveness" (результативність)
Словник "Oxford Dictionary"	До кін. XIX ст. "efficiency" та "effectiveness" - це придатність або здатність успішно досягти або забезпечити успішне досягнення поставленої мети	
Великобританія	- це мінімізація витрат по відношенню до випуску (продукції, послуг, інформації) за визначеної мети і вибраних методик	- це визначення мети, вимір прогресу в досягненні цієї мети і розгляд альтернативних засобів її досягнення
Ф.Тейлор (амер. дослідник)	- співвідношення між реальною продуктивністю праці і стандартною продуктивністю	
С.Савес (амер. дослідник)	- мінімальна умова існування; - варто підрахувати кількісно і вивести коефіцієнт корисної дії; - робити краще те, що вже робиться	- основа успіху; - має якісне спрямування і є оцінюючим поняттям; - передбачає пошук нових можливостей, які б дали змогу отримати додаткові прибутки, розширювати коло клієнтів та якісні характеристики продукту
Т.Бернард, (амер. теорія організаційної поведінки)	Термін "efficiency" вказує на те, що "рухає" людьми, чим вони керуються у своїх діях, і пов'язується з психологічними факторами поведінки людей	Термін безпосередньо вказує на саму діяльність і пов'язується з її результатом, тобто з досягненням поставленої мети
Ефективність розглядають як:		
П.Епштейн (амер. учений)	Економічна ефективність - співвідношення затрачених ресурсів до обсягу наданих послуг. Вона пов'язана з рівнем послуг, який можливо забезпечити за наявних ресурсів	Технічна ефективність - ступінь відповідності послуг вимогам і бажанням суспільства, клієнта
Практика ААД (аудит адміністр. діяльності, Швеція)	Ефективність (efficiency) - співвідношення між продуктом у вигляді наданих товарів (послуг) та ресурсами, використаними на їх створення	Результативність (effectiveness) - ступінь відповідності досягнутих результатів поставленій меті, узгодження використаних засобів і результатів з поставленою метою
Е.Ведунг, П.Россі, Х.Фрімен	"витрати - вигоди"	"витрати - результативність"
	продуктивність - співвідношення між обсягами виробництва продукції і послуг та вкладеними в нього ресурсами	результативність - ступінь відповідності досягнутих результатів поставленій меті

Звернімо увагу, що в урядових документах немає чіткого визначення цих понять. Особливість застосування понять "ефективність" та "результативність" підкреслюється в роботі за редакцією І.Розпутенка [4, с. 49]. Результативність управління розуміється тут як цільова спрямованість на створення потрібних, корисних речей, здатних задовольняти певні потреби, забезпечити досягнення кінцевих результатів, адекватних поставленим цілям управління. Тобто поняття "результативність управління" характеризується ефектом, що досягається суб'єктом управління завдяки його впливу на об'єкт управління.

Виходячи з найпоширенішого тлумачення "ефективність управління - це результат, співставлений із витратами на його досягнення (причому витрати включають як прямі витрати на систему управління, так і витрати на реалізацію управлінських рішень)" [3, с. 230]. Таким чином, у загальному вигляді під ефективністю розуміють співвідношення ефекту і витрат, що складається у певній сфері діяльності.

Л.Приходченко [9] пропонує наступне розуміння понять:

- ефективність - багаторівнева характеристика, яка означає співвідношення між продуктом та ресурсами на його створення з огляду на результат (зв'язок із ресурсами, продуктом і цілями, але обов'язково і з ефектом, причому останній досягається за межами діяльності, процесу створення товару чи послуги, саме в процесі його споживання);

- результативність пов'язана із технічною раціональністю, це результати порівняно з цілями, тобто ступінь досягнення цілей, причому у зіставленні з використаними ресурсами: оцінюються при цьому як досягнуті результати, так і наслідки, що спостерігаються;

- якість - це ступінь цінності, придатності чого-небудь для використання за призначенням, сукупність характеристик товару (послуги) стосовно його здатності задовольняти встановлені й передбачувані норми, вона не зводиться до окремих властивостей, а охоплює послугу цілком і невіддільна від неї.

Сьогодні серед науковців відсутня усталена думка щодо методології оцінки ефективності державного управління, іноді висловлюється думка про неможливість такої оцінки.

В основному оцінювання ефективності зводиться до оцінювання діяльності. Так, шведський досвід базується на оцінюванні діяльності державних інститутів, що має неформальну назву "Концепція трьох "Е" (economy, efficiency and effectiveness) - модель економічності, ефективності та результативності діяльності "внесок - продукт" [5, с. 29].

1. Економічність (economy) - означає використання належної кількості ресурсів відповідної якості у належний час, у необхідному місці, за розумну ціну - тобто правильне витрачання.

2. Ефективність (efficiency) - співвідношення між продуктом у вигляді наданих товарів (послуг) та ресурсами, використаними на їх створення.

3. Результативність (effectiveness) - ступінь відповідності досягнутих результатів поставленій меті, погодження використаних засобів і результатів з поставленою метою.

У вітчизняній літературі до проблеми ефективності державного управління також зверталось багато науковців. Деякі з них спиралися у своїх дослідженнях на зарубіжний досвід, деякі відстоювали дещо іншу позицію.

Одним із перших до питання ефективності державного управління звертався у своїх роботах В.Цветков. У його дослідженнях знаходимо такі поняття: економічна ефективність, цільова ефективність, організаційна ефективність. При цьому економічна ефективність управління розглядається як результат діяльності системи управління, що забезпечує при найменших витратах досягнення поставленої перед об'єктом управління мети. Цільова ефективність визначається як узгодженість результату з метою [9, с. 37]. "Організаційна ефективність" є оптимальною формою взаємозв'язків елементів системи, яка робить її найбільш ефективною в досягненні мети [9, с. 39].

В.Бакуменко дає наступне визначення: "Ефективність державного управління - це один з основних показників досконалості управління, що визначається за допомогою зіставлення результатів управління і ресурсів, затрачених на їх досягнення" [1].

Вагомий внесок у дослідження проблеми ефективності державного управління, зокрема оцінки її соціальної спрямованості, внесли А.Мельник та О.Оболєнський. Вони визначають три рівні ефективності: загальна соціальна ефективність (рівень держави та всієї системи державного управління), спеціальна соціальна ефективність (ефективність функціонування суб'єктів державного управління), конкретна соціальна ефективність (ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб) [3, с. 235-237].

Варто зазначити, що відмінності у визначенні поняття ефективності державного управління полягають саме у використаних авторами підходах: цільовий, системний, багатопараметричний. В теорії і практиці склалися п'ять найбільш поширених підходів до оцінювання ефективності управління: цільовий, функціональний, композиційний, множинний, поведінковий.

Цільовий підхід ґрунтується на тому, що головною метою діяльності будь-якої системи управління є досягнення організацією встановлених цілей її основної діяльності найбільш раціональним способом. Функціональний підхід дозволяє визначити ефективність управління з точки зору організації праці та функціонування управлінського персоналу, тобто спирається на результати та витрати самої управлінської системи. Композиційний підхід ставить за мету визначення ступеня впливу управлінської праці на результати діяльності організації в цілому. Серед показників, що характеризують результат (ефект) діяльності організації, найбільш широко використовуються наступні: продуктивність праці в організації; розмір зниження собівартості продукту; обсяги приросту прибутку; обсяги реалізації продукту тощо. Мно-

жинний підхід є спробою оцінити ефективність управління за допомогою узагальнюючих показників, щоб охопити кілька найважливіших аспектів управлінської діяльності організації [6].

Оцінювання ефективності управління за поведінковим підходом ґрунтується на вимірюванні ступеня задоволення потреб усіх груп, зацікавлених у результатах діяльності організації. Головним критерієм оцінювання ефективності державного управління за поведінковим підходом є досягнення балансу інтересів усіх зацікавлених і впливових сил у результатах діяльності інституцій. Для визначення показників, що характеризують ступінь досягнення головного критерію, використовуються як методи прямих розрахунків, так і методи опосередкованого оцінювання (експертні методи, анкетне опитування тощо).

Оскільки жоден із наведених підходів не має порівняно з іншими абсолютних переваг, у практиці оцінювання ефективності державного управління вважається за доцільне їх комбіноване використання, що, зрештою, підвищує ступінь достовірності отриманих результатів. У вітчизняній науці оцінювання державного управління базується здебільшого на трьох основних категоріях - економічності, ефективності та результативності.

Ми розуміємо оцінювання як систематичний процес визначення результатів діяльності державних інститутів з метою підвищення їх ефективності в її економічному, політичному, соціальному, морально-етичному аспектах.

Досліджуючи зарубіжний досвід, варто звернути увагу на підходи до оцінювання державного управління у Швеції. Так, Швеція застосувала широкий підхід до оцінювання і звітування про ефективність, вдаючись до щорічних звітів і трирічного циклу змістовних аналізів ефективності діяльності. Основне завдання з приводу оцінювання покладено на Національне бюро аудиту, Управління парламентських аудиторів та Організацію адміністративного розвитку. Існує і ряд інших організацій для оцінки впливу або ефективності урядових програм, але основне місце займає Національне бюро аудиту, яке проводить аудит адміністративної діяльності.

Одну з найрозгорнутіших класифікацій моделей оцінювання в державному управлінні подає шведський дослідник Е.Ведунг [2]. До основних моделей оцінювання державного управління він зараховує: сутнісні, економічні та професійні [2]. Сутнісні моделі включають:

- оцінювання за цілями (досягнення мети та оцінка впливу);
- оцінювання за результатами (моніторинг результатів);
- оцінювання за системними компонентами (модель всебічної оцінки);
- оцінювання за інтересами клієнтів (оцінка якості наданих державних послуг);
- оцінювання за інтересами стейкхолдерів (задоволення інтересів усіх зацікавлених сторін).

Економічні моделі (за Е.Ведунгом) включають модель продуктивності та модель ефективності. Продуктивність - це співвідношення між обсягами виробництва продукції і послуг та вкладеними в нього ресурсами: продукція поділена на вхідні ресурси [2, с. 104]. В контексті моделі ефективності Е.Ведунг виділяє два підходи до оцінки ефективності: співвідношення "витрати - вигоди" або "витрати - результат". При аналізі витрат і вигід як вхідні ресурси програми, так і її наслідки (цінність ефектів) вимірюються у грошових одиницях. При аналізі витрат і результатів вхідні ресурси вимірюються у грошових одиницях, а результати (ефекти) - через фізичні величини [2, с. 107]. Також Е.Ведунг виділяє професійні моделі: експертне оцінювання та самооцінювання.

Вивчаючи досвід розвитку державного управління в зарубіжних розвинених країнах, варто звернути увагу на сучасну модель оцінки системи менеджменту в США, яка базується на Урядовому Акті виконання і результатів та Національному аналізу ефективності (далі - Акт). Акт наголошує на стратегічних результатах, тобто визначає лише два види оцінювання - результатів і наслідків. Від кожної організації вимагається готувати стратегічні та щорічні виконавчі плани, подавати щорічні звіти, що поєднують реальне виконання із цілями, поставленими у виконавчих планах [9].

Отже, визначення рівня ефективності управління державних органів характеризується значною кількістю методологічних підходів та викликає чи не найбільш активну дискусію серед дослідників та фахівців-практиків. При оцінюванні діяльності державних органів і державних службовців методи оцінювання витрат поступово витісняються методами оцінювання за результатами [8]. Фахівці у сфері державного управління результати діяльності державної служби класифікують за трьома видами.

1. Прямий результат, що піддається кількісній оцінці. Оцінку прямих результатів зручніше за все робити відповідно до критеріїв економічної ефективності.

2. Непрямий результат. До цієї групи результатів включають і наслідки профілактичної, превентивної діяльності органів державної влади, тому їй, як правило, варто дати оцінку тільки після отримання кінцевого результату і лише в довгостроковій перспективі.

3. Соціальна ефективність, яка передбачає досягнення "суспільних цілей". Основним її критерієм є відповідність діяльності проблемам і бажанням клієнта чи споживача державних послуг і, врешті-решт, усього суспільства [7].

При визначенні результативності застосовують наступну формулу [10, с. 58]:

$$E = P_z / P_\phi,$$

де E - результативність, P_z - запланований результат, P_ϕ - фактичний результат.

У вітчизняній практиці оцінювання ефективності державного управління часто використовується підхід, запропонований Г.Атаманчуком [3], який наводить п'ять способів аналізу та оцінки державного управління: 1) звіти органів державної влади та місцевого самоврядування (щорічні послання Президента, звіти уряду, Верховної Ради); 2) масові обговорення та голосування (референдуми); 3) громадська думка; 4) засоби масової інформації; 5) звернення громадян.

Г.Атаманчук, описуючи процес оцінювання ефективності державного управління, використовує поняття "критерій". На його думку, критеріями ефективності є ознаки, межі, сторони прояву управління, за допомогою яких варто визначати рівень і якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства [3, с. 159]. І саме цим критерії відрізняються від показників, які лише визначають кількісні параметри того чи іншого процесу, явища тощо.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Ефективність державного управління - це не просто співвідношення між результатами і затратами, а досягнення соціально значущих результатів при суспільно виправданих затратах. Ефективність державного управління - це комплексне поняття, яке залежить від багатьох факторів, зокрема економічних, соціальних, політичних, організаційних тощо. Відсутність єдиної, універсальної системи оцінювання ефективності державного управління цілком зрозуміла. Адже ефективність ураховує мету, цілі, завдання, тобто всю специфіку конкретного державного інституту, що не є загальною. Тому цілком правомірним вважаємо індивідуальний підхід до кожного об'єкта управління і розробку індивідуальної системи критеріїв та показників оцінювання ефективності функціонування об'єкта державного управління. Аналіз наукових підходів до оцінювання ефективності державного управління доводить несформованість методологічної бази та відсутність єдиної методики комплексної оцінки ефективності державного управління. Наразі майже всі наявні моделі оцінювання ефективності державного управління не мають чітко визначених критеріїв та методик оцінювання ефективності державного управління на різних рівнях влади. Ці моделі є описовими та фрагментарними і не дають інтегральної (загальної) оцінки роботи органів державного управління.

Список використаних джерел

1. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Д. Бакуменко. - К. : Вид-во УАДУ, 2000. - 328 с.
2. Ведунг Е. Оцінювання державної політики та програм / Е. Ведунг ; пер. з англ. В. Шульга. - К. : ВСЕУВИТО, 2003. - 350 с.

3. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за заг. ред. А. Ф. Мельник. - К. : Знання, 2009. - 582 с.
4. Ефективність державного управління / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін. ; за заг. ред. І. Розпутенка. - К. : К.І.С., 2002. - 420 с.
5. Збірник досліджень ефективності виконання державних програм / Швед. нац. Бюро аудиту ; Швед. ін-т держ. упр. - К., 2002. - 103 с.
6. *Мескон М.* Основы менеджмента : пер. с англ. / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури ; общ. ред. Л. И. Евенко. - М. : Дело, 1998. - 704 с.
7. *Нижник Н. Р.* До проблеми ефективності державного управління в Україні / Н. Р. Нижник // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід : зб. наук. пр. - К. : Вид-во УАДУ, 2000. - С. 6-11.
7. *Сороко В. М.* Оцінка ефективності діяльності державних службовців / В. М. Сороко // Вісн. держ. служби України. - 2006. - № 2. - С. 20-26.
9. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол. авт. ; наук. кер. В. В. Цветков. - К. : Оріяни, 1998. - 364 с.
10. *Чемерис А. О.* Аудит адміністративної діяльності : навч. посіб. / А. О. Чемерис, М. Д. Лесечко, Р. М. Рудніцька. - Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2003. - 212 с.

Василь Пасічник,

*кандидат політичних наук, доцент,
докторант кафедри політичних наук
та філософії ЛРІДУ НАДУ*

**Функції національної ідеї
в забезпеченні національної безпеки**

У статті розкрито функціональний аспект національної ідеї. Проаналізовано функції національної ідеї та її роль у забезпеченні національної безпеки. Розглянуто роль національної еліти у формуванні та реалізації національної ідеї. Наведено визначення національної ідеї з огляду на її функціональний аспект.

Ключові слова: національна ідея, функції національної ідеї, національна еліта, національна безпека.

The functional aspect of national idea is exposed. The functions of national idea are analyzed. The role of national elite in forming and realization of national idea is considered. Definition of national idea is given, taking into account its functional aspect.

Key words: national idea, functions of national idea, national elite, national security.