

## СЕКЦІЯ 2 МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

### ПІДХОДИ ДО ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СВІТОВІЙ ПРАКТИЦІ

### APPROACHES TO EVALUATION OF EFFECTIVENESS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN GLOBAL PRACTICE

*У статті досліджено основні підходи до оцінювання ефективності публічного управління у світовій практиці. Розглянуто три головні групи критеріїв оцінки ефективності публічного управління: ціннісно-раціональні, цілераціональні та прагматичні. Проаналізовано базові моделі оцінювання ефективності публічного управління та ін.*

**Ключові слова:** ефективність, публічне управління, ефективність публічного управління, критерії ефективності публічного управління, оцінювання ефективності публічного управління.

*В статье исследованы основные подходы к оценке эффективности публичного управления в мировой практике. Рассмотрены три основные группы критериев оценки эффективности публичного управления: ценностно-рациональные, целерациональные и прагматические. Проанализированы*

*базовые модели оценки эффективности публичного управления и др.*

**Ключевые слова:** эффективность, публичное управление, эффективность публичного управления, критерии эффективности публичного управления, оценка эффективности публичного управления.

*The article deals with the main approaches to the evaluation of the effectiveness of public administration in world practice. Three main groups of criteria for assessing the effectiveness of public administration are considered: value-rational, celerational, and pragmatic. The basic models of estimation of efficiency of public management and others are analyzed.*

**Key words:** efficiency, public management, public administration efficiency, public administration efficiency criteria, public administration efficiency evaluation, model of public administration efficiency evaluation.

УДК 35.071.2

**Бази́ка С.К.**

аспірант кафедри публічного управління та публічної служби  
Національна академія державного управління при Президентіві України

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Реалії сьогодення висувають на перший план вирішення проблем формування системи публічного управління у напрямі забезпечення результативності й ефективності виконання відповідних функцій (надання послуг). Для цього влада, використовуючи прозору та зрозумілу систему індикаторів оцінки ефективності діяльності державних структур, повинна своєчасно приймати належні управлінські рішення, а населення країни/ суспільство – розуміти як працює державний апарат країни, наскільки раціонально використовуються кошти платників податків тощо. Відповідно оцінка ефективності публічного управління необхідна як для органів публічної влади, так і для суспільства. Адже вона надає змогу суспільству контролювати якість діяльності публічних інститутів влади, а керівникам та державним службовцям потрібна для самоконтролю, вдосконалення управлінського процесу.

Проте на сьогодні однією з головних проблем у системі публічного управління в Україні залишається відсутність об'єктивної «шкали координат» для аналізу й оцінки внеску тих чи інших інститутів і управлінців у соціально-економічні процеси. Вирішення цієї про-

блеми вимагає більш глибоких наукових знань про конкретні управлінські механізми та систему оцінки ефективності публічних управлінських рішень.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання оцінювання ефективності публічного управління загалом та на різних рівнях публічної влади досліджували такі зарубіжні та вітчизняні вчені, як В. Авер'янов, К. Адамс, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, К. Вайс, Е. Ведунг, О. Вольська, П. Друкер, Р. Каплан та Д. Нортон, Д. Кауфман, М. Круглова, М. Мескон, О. Оболенський, Л. Приходченко, І. Розпутенко, В. Цветков, Ю. Шаров, та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Однак, попри наукову та практичну цінність зазначених праць, наразі в Україні ще не сформовано усталеного підходу до оцінювання ефективності публічного управління, а деякі дослідники взагалі висловлюють думку про принципову неможливість проведення такої оцінки. Так, за твердженням В. Цветкова [6, с. 4], поняття ефективності у сфері державного управління «ще не набуло навіть завершеної концептуальної розробки».

**Мета статті.** Враховуючи викладене, метою статті є узагальнення й аналіз основних

наукових підходів та моделей до оцінювання ефективності публічного управління, що найбільш широко використовуються у світовій практиці.

**Виклад основного матеріалу.** Загалом оцінка ефективності публічного управління у теоретичному аспекті є процедурою порівняння результатів тих чи інших рішень з критеріями, що відображають офіційно визнані цінності, інтереси, цілі та норми. Тобто процедура оцінювання – це одночасно процес виявлення суперечності між суб'єктивними і об'єктивними чинниками управління.

Метою проведення такого оцінювання є: забезпечення й підвищення ефективності та результативності діяльності органів публічної влади; оптимізація процесу прийняття управлінських рішень; удосконалення системи та структури органів публічної влади; покращення організації надання публічних послуг юридичним та фізичним особам.

Сам зміст оцінювання, як правило, складається з: вибору системи показників ефективності; розробки стандартів (нормативів і процедур) ефективності; виміру показників ефективності; зіставленню фактичного стану ефективності з вимогами цих стандартів.

Об'єктами оцінювання виступають різноманітні результати управлінської діяльності: види суспільних відносин, процеси, конкретні акти діяльності тощо. Вони називаються «предметними цінностями» [5, с. 64]. При цьому критерії ефективності публічного управління формуються на базі системи суб'єктивних цінностей, виражених в ідеології суспільно-державного ладу, у стратегічних цілях правлячого суб'єкта – політичному курсі, у концепціях, політичних установах і нормах системи управління, за якими стоять загальні національно-державні інтереси. Найчастіше за такі видаються інтереси панівних класів або домінуючих національно-етнічних груп [2, с. 170].

Вищевикладене пояснює відносність оціночних критеріїв ефективності, залежність їх, насамперед, від типу політичної системи, а також конкретно-історичних умов, в яких вона функціонує. Цінності, цілі, концепції, принципи публічного управління, нормативна база системи управління, нарешті, суспільні потреби та інтереси – всі ці елементи критеріїв ефективності публічного управління являють собою змінні, обумовлені суспільно-державним устроєм, політичним режимом і конкретно-історичним середовищем, в якому співіснує політичне співтовариство. У сукупності вони складають механізм реагування поведінки держави як спільноти людей на зміни

зовнішнього середовища і внутрішнього його стану, систему контролю над зовнішніми і внутрішніми процесами змін. Чим ширше сфера контролю (тобто раціонального впливу), тим вище ефективність управління. Але контроль, раціональне управління суспільством і середовищем не може розширюватися до нескінченності.

У свою чергу Д. Зернін та В. Ігнатов залежно від того, що визнається за основну ознаку ефективності, пропонують розрізняються три групи критеріїв [3, с. 402]: ціннісно-раціональні критерії – пов'язані із визначенням ефективності управління за ознакою відповідності результатів рішень та їх наслідків у визнаній державою системі цінностей, які виражені у політичній стратегії; цілераціональні критерії – як показник ефективності управління приймається відповідність результатів виконання рішення поставленим цілям, практичним завданням, вираженим у державних програмах і планах; прагматичні – вимірювання ефективності управління за типом – «витрати – випуск» або «витрати – результат».

Вважаємо, що такі критерії є досить узагальненими, оскільки відносяться до діяльності суб'єкта управління у будь-якій сфері суспільного життя та мають здебільшого філософське обґрунтування питання оцінки ефективності.

Важливо зауважити, що у світовій управлінській практиці найбільш широко використовуються п'ять основних підходів до оцінювання ефективності публічного управління. Серед них такі [5, с. 65]:

1) цільовий підхід: ґрунтується на тому, що головною метою діяльності будь-якої системи управління є досягнення організацією встановлених цілей її основної діяльності у найбільш раціональний спосіб;

2) функціональний підхід: надає змогу визначити ефективність управління з погляду організації праці та функціонування управлінського персоналу, тобто спирається на результати та витрати управлінської системи;

3) композиційний підхід: ставить за мету визначення ступеня впливу управлінської праці на результати діяльності організації у цілому;

4) множинний підхід: являє собою спробу оцінити ефективність управління за допомогою узагальнюючих показників, щоб охопити кілька найважливіших аспектів управлінської діяльності організації;

5) поведінковий підхід: ґрунтується на вимірюванні рівня задоволення потреб усіх груп, зацікавлених у результатах діяльності організації.

У свою чергу Е. Ведунг наводить розширену класифікацію моделей оцінювання у публічному управлінні, серед яких він зазначає такі моделі: сутнісні, економічні та професійні [1, с. 104].

Загалом 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» [4, с. 29].

Економічність – означає використання належної кількості ресурсів відповідної якості у належний час, у необхідному місці, за розумну ціну;

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

Результативність – ступінь відповідності досягнутих результатів поставленій меті, погодження використаних засобів і результатів з поставленою метою.

Водночас передова зарубіжна практика засвідчує, що у світі, залежно від цілей, використовуються різні моделі для оцінювання у сфері публічного управління. Серед них варто згадати такі:

– модель досконалості Європейської фундації якості управління (EFQM): використовується як інструмент оцінки як у приватному, так і у державному секторі, дає чітке уявлення про те, наскільки ефективно працює організація порівняно з аналогічними, дає змогу встановити напрями розширення можливостей організації та її діяльності. Тобто EFQM: а) є структурою системи управління організацією; б) може бути використана для самооцінювання; в) пропонує схему для порівняння з іншими організаціями; г) дає змогу визначити сфери для вдосконалення [10];

– загальна схема оцінювання (Common Assessment Framework): враховує специфіку організацій публічного сектору та передбачає рамки для проведення самооцінювання організацією та створює передумови для постійного вдосконалення діяльності державної інституції;

– система збалансованих показників (Balanced ScoreCard): її розробниками є Р. Каплан та Д. Нортон. Модель являє собою комплексний підхід до оцінки як матеріальних, так і нематеріальних активів та ґрунтується на чотирьох основних складових: фінансах, маркетингу, внутрішніх бізнес-процесах, навчанні та зростанні. При цьому оцінка діяльності здійснюється через такі ключові показники ефективності як Key Performance Indicator (KPI).

Використання різних теорій у світовій практиці уможливило розмежування підходів до оцінювання ефективності публічного управління таким чином (рис. 1): 1) з позиції об'єкта управління мова йде про оцінку ефективності соціально-економічної системи, яка поділяється на: оцінку фактичних показників (результатів) розвитку та оцінку стратегічних факторів (ресурсів) розвитку; 2) оцінка безпосередньо управління може проводитися як через аналіз ефективності управлінських дій, так і через оцінку ефективності осіб, які здійснюють управління.

Зрис. 1. зрозуміло, що найбільш загальною групу складають критерії соціально-економічної ефективності публічного управління, тобто результати функціонування системи. Такі критерії, з одного боку, об'єктивно пов'язані з потребами, інтересами і цілями суспільного розвитку, а з іншого – дають можливість оцінювати досягнутий за допомогою управління рівень задоволення суспільних потреб, інтересів і цілей.

Еволюція уявлень про принципи функціонування соціально-економічної системи провідних країн світу зумовила суттєві зміни ключових параметрів оцінки результатів її розвитку. Впровадження Системи національних рахунків (СНР) у 50-60-х роках ХХ ст. дозволило здійснювати порівняльний аналіз країн, спираючись на кількісне вираження в основному економічних факторів. Ключовим критерієм економічного розвитку у той період був, по суті, показник продуктивності – ВВП на душу населення.

Вузькість подібного трактування розвитку, а також підвищена увага економічних досліджень до соціальних аспектів та культурно-освітніх параметрів зумовили інтерес окремих міжнародних організацій (Світовий банк, Організація економічного співробітництва та розвитку, Статистичне управління ООН) до розробки інтегральних індексів соціально-економічного розвитку, що включають поряд з оцінками матеріального добробуту ще й соціокультурні показники. Так, індекс соціального прогресу ООН 1974 року за 13 індикаторами включав три ключових параметри: національний дохід, грамотність і структуру виробництва.

З кінця 70-х років акцент практичних досліджень переключився на аналіз екологічних змінних, а одним з базових принципів розвитку в умовах глобалізації стала стійкість розвитку. У 1995 році групою вчених (США) розроблено індекс реального прогресу (ІРП), який включає 26 соціальних, економічних та екологічних змінних. Базовою передумовою



**Рис.1. Підходи до оцінки ефективності публічного управління**

складання ІРП є твердження, що у певних умовах розширення виробництва й економічний прогрес супроводжуються шкодою для здоров'я, культури і добробуту нації, тобто в інтегральних оцінках показники прогресу ("доходів") повинні зіставлятися з "витратами" від економічної діяльності. Як показники витрат в рамках ІРП розглядаються, наприклад, рівень злочинності, скорочення сільськогосподарських угідь, забруднення води та повітря.

У сучасній міжнародній і національній практиці існує величезне різноманіття теоретичних і практичних розробок індикаторів розвитку. Однією з сучасних методик оцінки соціально-економічного розвитку через параметри якості життя є розробка проф. Р. Вееховена [11]. У рамках даної методики пропонується рівні розвитку розмежувати на громадський і індивідуальний, а параметри розвитку – на формуючі умови і ті, що відображають поточні результати.

Серед основних індикаторів, що відображають фактичні результати розвитку, є індекси якості життя ООН. До числа найбільш відомих індикаторів якості життя відноситься

індекс розвитку людського потенціалу (ІРЛП), запропонований на поч. 90-х років ХХ ст. експертами Програми розвитку ООН. Він ґрунтується на введених з 2010 року методиці, що передбачає оцінку декількох показників рівня життя: ВНД на душу населення, очікуваної тривалості життя, середню і очікувану тривалість навчання. Даний індекс дозволяє порівнювати економіки країн за рівнем їх соціальної ефективності.

Сучасний погляд на цілі і показники суспільного розвитку представлений також «Офіційним переліком показників цілей у галузі розвитку», що сформульовані у Декларації тисячоліття, де 8 цілей розвитку оцінюються у цілому по 60 показникам.

Інтегральні оцінки ресурсів і умов розвитку проводяться за індексами конкурентоспроможності Міжнародного інституту управління розвитком (ІМД) і Світового економічного форуму. Методики оцінки параметрів конкурентоспроможності є складними і багатоаспектними. Так, індекс конкурентоспроможності ІМД, регулярно публікується з 1989 року, складений у 2010 році для 58 країн по 327 критеріям. Чотири основні

блоки даного індексу: економічна діяльність, ефективність уряду, ефективність бізнесу й інфраструктура – включають у тому числі різні оцінки людського, соціального та фізичного капіталу.

Як приклад міжнародної методики оцінки ефективності управління можна привести методику під назвою «Світові індикатори врядування (CIB) (Worldwide Governance Indicators)», що була розроблена групою дослідників Інституту Світового банку (експерти Світового банку Даніель Кауфман (Daniel Kaufmann), Аарт Краай (Aart Kraay) і Массімо Мастрucci (Massimo Mastruzzi) [8].

На основі даної методики визначають основний глобальний інструмент вимірювання ефективності державного управління, а саме Інтегральний показник якості державного управління GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), який дозволяє проводити сукупне вимірювання показників за 6-ма параметрами державного управління, що вважаються визначальними базовими факторами рівнів корупції. Цей показник був розроблений на основі декількох сотень змінних, взятих з різних джерел (індекси і результати досліджень, що здійснюються на регулярній основі міжнародними і неурядовими організаціями), і складається з 6 індексів, що відображають різні параметри державного управління, а саме: 1) право голосу та підзвітність (Voice and Accountability); 2) політична стабільність і відсутність насильства (Political Stability and Absence of Violence); 3) ефективність уряду (Government Effectiveness); 4) якість законодавства (Regulatory Quality); 5) верховенство закону (Rule of Law); 6) контроль корупції (Control of Corruption).

Для кожного з шести показників якості державного управління у таблиці наводиться рейтинг – від 0 до 100, який вказує місце країни серед всіх країн у світі. Відповідно, чим нижче рейтинг, тим гірше якість державного управління [7].

Трохи інший підхід застосовано у рамках SIGMA, де було розроблено базові показники у таких шести основних сферах публічного управління, як: фінансовий контроль публічного сектора; державні закупівлі; система управління державними видатками; зовнішній аудит державного сектора; державна служба; формування та координація політики.

Поряд з міжнародними індексами у практиці багатьох країн використовуються національні оцінки. Прикладом може стати рейтинг за «індексом Кафки», згідно з яким у деяких країнах ЄС (насамперед, у Франції) оцінюється діяльність різних відомств.

У США оцінка якості державного управління організована як конкурсний некомерційний проект (GPP – government performance project), фінансований донорськими організаціями. Оцінці підлягають рівень фінансового менеджменту, і у цілому система управління за результатами, управління персоналом, інформаційними технологіями, капітальними витратами. За цими параметрами порівнюються штати і графства [9].

**Висновки.** Таким чином, оцінювання ефективності публічного управління є систематичним актом аналізу процесу досягнення поставлених цілей і виконання функціональних завдань та визначення результатів діяльності органів публічної влади з метою підвищення їх ефективності.

Однак проведене дослідження дозволяє стверджувати, що у вітчизняній практиці державного управління майже не використовуються оцінки якості інститутів виконавчої влади як на основі кінцевих, так і безпосередніх результатів, що є певною проблемою. Така оцінка безумовно є необхідною, не лише для висвітлення результатів роботи органів публічної влади перед суспільством, а й для коригування системи публічного управління, яка у нашій державі знаходиться на стадії свого формування. При цьому розробка такої оцінки потребує формування насамперед стандартів та моделей ефективного публічного управління, на підставі яких мають бути створені внутрішні індикатори та критерії оцінки ефективності публічного управління в Україні. Такі стандарти повинні бути суто індивідуальними для України з урахуванням національних особливостей, потенціалу розвитку економіки, ментального сприйняття суспільством системи публічного управління, але при цьому обов'язково мають враховувати міжнародний досвід та міжнародні стандарти у цій сфері.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Ведунг Е. Оцінювання державної політики та програм / пер. з англ. В. Шульга. К.: ВСЕУВИТО, 2003. 350 с.
2. Вольська О.М. Теоретичні засади ефективності державного управління соціальним розвитком. Економіка буд-ва і міського госп-ва. Макіївка: Дон НАБА, 2012. Т. 8. № 3. С. 167–175.
3. Зернин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления: курс лекций. изд. 2-е, доп. и перераб. М.: MapT; Ростов н/Д: MapT, 2005. 512 с.
4. Новосолова Г.Г. Ефективність функціонування органу державного управління. Теорія та практика державного управління. 2009. № 1 (24). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2009-1/doc/1/20.pdf>

5. Таньчук О.А. Основні підходи до оцінювання ефективності публічного управління. Вісник НАДУ. Випуск 3. 2015. С. 63-70.

6. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Х.: Право, 1996. 164 с.

7. Human Resource Guidance. EEO Data in the Public Service. State Service Commission, 2001. URL: <http://www.ssc.govt.nz>.

8. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2012. The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team

& World Bank Institute Global Governance Program; June 2008; WPS4654. Washington, 2008. 102 p. URL: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers>.

9. OECD Report. Individual country reports on performance-related pay, HRM Survey, OECD Headquarters, Paris, 7-8 October, 2004.

10. The EFQM Excellence Model. European Foundation of Quality Management. URL: <http://ww1.efqm.org/en/Home/aboutEFQM/Ourmodels/TheEFQME ExcellenceModel/tabid/170/Default.aspx>

11. Veenhoven R. The Four Qualities of Life: Ordering Concepts and Measures of the Good Life. Journal of Happiness Studies. 2000. №1. P.1-39.