

МОДЕЛІ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Вісімдесяті і особливо дев'яності роки минулого сторіччя ознаменувалися величезним інтересом багатьох дослідників до теоретичних і практичних аспектів проблеми ефективності діяльності публічних організацій (див., напр., [1; 2; 3; 4; 5; 6]). І для нинішньої України ця проблема набула величезного значення, – це пов'язано із необхідністю підвищення ефективності державного управління взагалі, що є одним з найголовніших завдань адміністративної реформи, – і хоча деякі вітчизняні автори торкаються цієї проблеми (див., напр., [7; 8; 9]), вона залишається недостатньо розробленою з погляду побудови моделей ефективності діяльності публічних організацій, адаптованих і пристосованих до українських реалій. Саме цьому й присвячена наша стаття.

Проблема ефективності в діяльності публічних організацій і послуг, що надаються ними, не є новою, хоча особливу актуальність ця проблема набула саме в останні двадцять років. П.Лайт у своїй роботі «Хвилі реформ, що змусили уряд працювати», визначає чотири «управлінські хвилі», які відносяться до другої половини ХХ ст.[10]: науковий менеджмент, сфокусований на чіткій ієрархії, спеціалізації, ясних командних ланцюжках; «війна з утратами», що робить акцент на всіляких інспекторах, аудиторів, спостерігачах і т.п.; «пильне око», що ставить наріжним каменем відкритість для суспільної уваги і контролю; ліберальний менеджмент, основний девіз якого «Дозвольте менеджерам керувати», що привносить у діяльність публічних організацій ринкові елементи.

Ідентифікуючи ключові цілі кожної з цих хвиль, Лайт показує, що усі вони описуються в термінах, так чи інакше зв'язаних з ефективністю діяльності публічних організацій, її підвищенням, тобто те, що дана проблема не є тільки сьогоденішньою.

Що ж таке ефективність, чим вона визначається? З погляду простої моделі ефективності, яку з невеликими розходженнями можна знайти в багатьох джерелах (див., напр., [11]), ефективність пов'язана із: співвідношенням між витраченими ресурсами й отриманим кінцевим продуктом; зменшенням кількості затрачуваних ресурсів чи зниженням їхньої вартості; зменшенням тривалості процесу; співвідношенням кінцевого продукту і кінцевого результату.

Проста модель ефективності особливо корисна для розгляду того, на чому різні підходи до розуміння і трактування ефективності роблять акцент. К.Худ і М.Джексон під час аналізу виділених ними 99 доктрин організаційної теорії виділяють шість «доктрин контролю над операціями», які можна також відповідно до приведеної вище моделі назвати «доктринами ефективності», підрозділяючи їх на три групи [12]: контроль витрат; контроль процесу: контроль відкритих протидіючих процесів, контроль за допомогою стандартів професійної діяльності, контроль за допомогою

«бізнесів-методів»; кінцевий контроль: контроль кінцевого продукту, контроль кінцевого результату.

Наведена модель показує розміщення основних акцентів у сучасній дискусії про ефективність публічних організацій. Так, у країнах західної демократії основний наголос робиться на фінансові засоби й організаційні структури, – саме вони вважаються основними інструментами в досягненні високої ефективності. Такий підхід описується часто цитованим у літературі виразом: «Ми вимірюємо скоріше те, що вимірне, ніж те, що важливо». Навпаки, у Японії перевага віддається переконанням і правилам. Ми ж вважаємо, що всі ці інструменти є однаково важливими і не можна віддавати перевагу одним на шкоду іншим, а легкість вимірності не повинна виступати показником важливості.

Питання організаційної ефективності були і є актуальними не тільки для публічних, але й для приватних організацій. Як відзначають деякі автори, у дев'яності роки було здійснено «великий прорив» у теорії і практиці менеджменту приватних організацій стосовно до підвищення їхньої ефективності [13], багато результатів якого можна успішно адаптувати і для публічного сектора. Можливо, цьому сприяло заснування ряду національних і міжнародних «премій якості», – Премії Малколма Балдріджа в США, Національної ініціативи якості в Канаді, Європейської премії якості, Премії якості окремих європейських країн, Австралійської премії якості й інших.

До основних досягнень цього «прориву» можна віднести: більш складні і «витончені» фінансові моделі; порівняльні моделі, що базуються на встановленні й аналізі (тестуванні) контрольних точок; моделі, що базуються на концепціях якості (див., напр., [14]); холістичні моделі (див., напр., [15]).

Причому, незважаючи на наявні розходження й особливості, моделі, що з'явилися під час і в результаті «великого прориву», мають багато загальних рис. Так, будучи створеними як у приватному секторі, так і за урядовими ініціативами, вони, в основному, призначалися для приватного сектора. Усі вони ґрунтуються на відносній (порівняльній) чи абсолютній контрольній перевірці діяльності організацій за рядом стандартизованих критеріїв, хоча методи оцінки за критеріями розрізняються досить широко, – від суб'єктивної самооцінки до цілком незалежної зовнішньої експертизи.

Нарешті, всі ці моделі тою чи іншою мірою приділяють увагу створенню балансу між суперечливими, а іноді і конфліктуючими, організаційними завданнями. Більш того, холістичні моделі допускають і розглядають ситуацію, коли і деякі аспекти організаційної ефективності вступають у протиріччя один з одним (наприклад, ошадлива витрата ресурсів і адекватна оплата праці співробітників, якість товарів чи послуг і їх вартість).

Дійсно, можна сказати, що фактично кожен «вузький» аспект організаційної ефективності буде так чи інакше вступати в протиріччя з іншими аспектами і холістичний підхід дозволяє уникнути їхнього можливого

деструктивного конфлікту, встановлюючи баланс не тільки між організаційними завданнями та видами діяльності, але і між аспектами ефективності.

Базуючись на аналізі цих і інших моделей, ми хотіли б відзначити, що, на наш погляд, модель ефективності для організацій (як приватних, так і публічних) повинна відповідати трьом критеріям: бути *холістичною*, бути *збалансованою*, бути *комплексною*. Крім того, моделі для публічних організацій повинні містити в собі елементи, що відображають «соціальні результати», тобто вплив діяльності організації на суспільство (групаду, соціальні групи і т.п.).

З огляду на вищесказане модель ефективності діяльності публічних організацій може розглядати ефективність як співвідношення між *можливостями* організації, *організаційними результатами* і *результатами діяльності*. Зупинимося на кожному з елементів моделі.

Можливості. Можливості можна розділити на два типи: зовнішні, до яких належать законодавчі рамки, ресурси і керівництво, й внутрішні – стратегія, процеси і люди.

Законодавчі рамки створюють ту «оболонку», завдяки якій організації взагалі і публічні організації особливо мають можливість діяти, а ресурси забезпечують їхню «життєдіяльність».

Керівництво також віднесене нами до можливостей, хоча його роль у забезпеченні ефективності стосовно до публічного сектора часто недооцінюється. Проте, багато дослідників показують у своїх роботах важливість ефективного управління для ефективної діяльності публічних організацій (див., напр., [16]). До зовнішніх же можливостей ми віднесли керівництво через практику, що має місце, заняття посад керівниками публічних організацій, які або призначаються вищестоящими організаціями (посадовими особами), або обіймають посаду в результаті виборів у місцеві органи влади, але ніяк не в результаті виборів усередині самих організацій.

Внутрішні можливості містять у собі, насамперед, стратегію, від змісту і реалізації якої в значній мірі залежить ефективність діяльності організації.

Організаційні процеси регламентують і забезпечують щоденну діяльність організації, тому вони повинні бути організовані навколо прийнятої стратегії і забезпечувати одержання кінцевого продукту і кінцевого результату. Для підвищення ефективності організаційних процесів можуть бути адаптовані деякі підходи і практики приватного сектора, наприклад, реінжиніринг.

Старе гасло «кадри вирішують все» чи нове «люди – наша найбільша цінність» цілком застосовні як у приватному, так і в публічному секторі. Ефективний топ-менеджмент, безсумнівно, дуже важливий, але й не менш важлива ефективність діяльності безпосередніх виконавців, що реалізують організаційні процеси. Слід зазначити, що питання управління трудовими ресурсами в публічних організаціях, на відміну від багатьох інших, розроблені досить повно, наприклад, у роботах Д.Белмана, Д.Фархама, С.Нортон, К.Ланкастера [16; 17; 18].

Організаційні результати. Організаційні результати, на наш погляд, варто розглядати в двох аспектах. З одного боку, це реалізація в існуючих законодавчих рамках відповідно до обраної стратегії і під визначеним керівництвом таких можливостей як *ресурси*, що означає їхній розподіл у відповідності з цілями, які стоять перед організацією, і завданнями; *процеси*, що означає їхню організацію для досягнення цілей і завдань; і *люди*, що включає зміну тих чи інших людських факторів, наприклад, підвищення чи зниження професійного рівня співробітників, вирішення чи поява робочих конфліктів і т.п. Ці результати можна назвати внутрішніми.

З іншого боку, організаційні результати означають отримання *кінцевого продукту*, що виступає для публічних організацій у вигляді наданих соціальних послуг, і забезпечення *задоволеності кінцевим продуктом*, тобто наданими послугами. Причому, задоволеність може містити в собі не тільки ставлення безпосередніх клієнтів, але й інших реципієнтів. Такі результати можна назвати зовнішніми.

Внутрішні і зовнішні результати тісно пов'язані між собою, і важко сказати однозначно, які з них важливіші. Безсумнівно, пріоритетом діяльності публічної організації є надання якісних соціальних послуг населенню, тобто зовнішні результати у визначеному нами змісті, але, у той же час, домогтися цього неможливо без високих внутрішніх результатів. Однак, варто пам'ятати, що все-таки зовнішні результати є набагато більш прозорими для зовнішніх реципієнтів і саме по них вони судять про роботу організації, її керівників і співробітників.

Результати діяльності. Під результатами діяльності в даному випадку ми маємо на увазі соціальні результати або те, що К.Талбот називає «впливом на суспільство» і що він вважає «найголовнішим результатом діяльності публічних організацій» [11, с.29], говорячи не про конкретну організацію, а про «цілеспрямоване зусилля організації публічного сектора в цілому» [там же, с.30]. Ми ж вважаємо, що оскільки таке «зусилля» складається з дій окремих організацій, доцільно говорити і про соціальні результати стосовно до однієї організації.

Якщо послуги, що надаються, їхня кількість і якість, задоволеність послугами дозволяють давати дискретну оцінку діяльності організації і її ефективності, *соціальні результати і задоволеність* ними з боку знову ж не тільки клієнтів, але й інших реципієнтів, служать свого роду інтегральним показником.

Таким чином, наведена модель відповідає визначеним вище вимогам, що дозволяє застосовувати її до українських публічних організацій, але саме як теоретична модель, котра визначає, *що і як* впливає на їх ефективність, оскільки практичне використання такої моделі потребує визначення вимірювальних індикаторів для оцінки існуючої ефективності та відстеження її зміни.

Список літератури: 1. Carter, N. et al. How Organisations Measure Success – The Use of Performance Indicators in Government. London: Routledge, 1992. 2. Denhardt, R.B. The Pursuit of Significance – Strategies for Managerial Success in Public Organisations. – Forth Worth: Harcourt Brace College Publishers, 1993. 3. Halachmi, A.,

Bouckaert G., Eds. *Organisational Performance and Measurement in the Public Sector*. Westport, Connecticut: Quorum Books, 1996. 4. Jackson, P., Ed. *Measures for Success in the Public Sector (Reader)*. London: CIPFA, 1995. 5. Jowett, P.R. *Performance Indicators in the Public Sector*. London: Macmillan, 1998. 6. Popovich, M.G., Ed. *Creating High Performance Government Organisations*. S. Francisco: Jossey Bass, 1998. 7. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посібник / За заг. ред. Н.Р.Нижник. К., 1998. 8. Розвиток ефективності і професіоналізму у державній службі. К., 2000. 9. Шаров Ю.П. Стратегічне планування в соціо-технічних системах і в місцевому самоврядуванні. К., 1996. 10. Light, P.C. *The Tides of Reform – Making Government Work 1945-1995*. New Haven: Yale University Press, 1997. 11. Talbot, C. *Memoranda and Oral Evidence, in Public Service Agreements (Seventh Report)*. London: The Stationary Office, 1999. 12. Hood, C. and Jackson, M. *Administrative Argument*. Aldershot: Dartmouth, 1991. 13. Neely, A. and Waggoner, D., Eds. *Performance Measurement: Theory and Practice*. – Cambridge: Cambridge University, 1998. 14. Beckford, J. *Quality-A Critical Introduction*. London: Routledge, 1998. 15. Kaplan, R.S., Norton, D.P. *The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance*// Harvard Business Review, Jan-Feb, 1992. 16. Lancaster, C.D. *Development and Training for Civil Service*. London: HMSO, 1996. 17. Belman, D. et al. *Public Sector Employment In a Time of Transition*. Industrial Relations Research Association, Univ. of Wisconsin, 1996. 18. Farnham, D., Horton, S., Eds. *Managing the New Public Services*. London: Macmillan, 1996.

Надійшла до редколегії 12.02.03