

Олександр Воронов

докторант кафедри державного менеджменту

НАДУ при Президентіві України, к.психол.н., доцент

УПРАВЛІНСЬКЕ РІШЕННЯ ЯК ПОКАЗНИК ЕФЕКТИВНОСТІ В СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У межах статті розглядається феномен ефективності управлінських рішень у сфері державного управління як показник зв'язку витрат на їх реалізацію з отриманими результатами. Процес прийняття управлінських рішень в системі державної служби розкривається як симбіоз раціональності та ірраціональності. Показано, що крім об'єктивних чинників на управлінські рішення, пов'язані з державним управлінням, впливають «управлінські патології». Теоретичні підходи проілюстровано аналізом фінансових витрат від прийняття необгрунтованих управлінських рішень внаслідок незадовільного прогнозування і планування. З метою підвищення ефективності прийняття управлінських рішень рекомендовано впровадження в сферу державного управління сучасних технологій прийняття рішень та методів оцінки їх ефективності.

Ключові слова: управлінські рішення, ефективність прийняття рішень, управлінські патології, методи оцінки ефективності рішення, вимірвальні показники.

Oleksandr Voronov

MANAGEMENT DECISION AS AN INDICATOR OF EFFECTIVENESS IN PUBLIC MANAGEMENT SPHERE

The article analyses the phenomenon of effectiveness of management decisions in public management sphere as an indicator of connection of costs for their implementation with the obtained results. The process of management decision-making in the system of public service is revealed as a symbiosis of rationality and irrationality. It is shown that management decisions, related to public management, are influenced by objective factors and "management pathologies". Theoretical approaches are illustrated by analysis of financial loss from taking unreasonable management decisions as a result of poor forecasting and planning. In order to improve the effectiveness of making management decisions the implementation of modern technologies of decision-making and methods of evaluation of their effectiveness in public management sphere is recommended.

Keywords: management decisions, the effectiveness of decision-making, management pathologies, methods of evaluation of the decision effectiveness, measuring indicators.

Александр Воронов

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ РЕШЕНИЕ КАК ПОКАЗАТЕЛЬ ЭФФЕКТИВНОСТИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В рамках статьи рассматривается феномен эффективности управленческих решений в сфере государственного управления как показатель связи затрат на их реализацию с полученными результатами. Процесс принятия управленческих решений в системе государственной службы раскрывается как симбиоз рациональности и иррациональности. Показано, что кроме объективных факторов на управленческие решения, связанные с государственным управлением, влияют «управленческие патологии». Теоретические подходы проиллюстрированы анализом финансовых затрат от принятия необоснованных управленческих решений как следствие неудовлетворительного прогнозирования и планирования. С целью повышения эффективности принятия управленческих решений рекомендовано внедрение в сферу государственного управления современных технологий принятия решений и методов оценки их эффективности.

Ключевые слова: управленческие решения, эффективность принятия решений, управленческие патологии, методы оценки эффективности решения, оценочные показатели.

Аналіз наявного сьогодні характеру, структури, форм, засобів та механізмів прийняття управлінських рішень надає чітке уявлення про цілі суб'єктів суспільної взаємодії, їх намагання до реформ, системі зв'язків, які забезпечують стабільність та послідовність державно-політичного курсу, інноваційний характер стратегічних планів і програм розвитку держави. Тому питання ефективності прийнятих управлінських рішень в сфері державного управління набирає значної актуальності.

У 1908 році Е. Емерсон в книзі «Ефективність як основа виробничої діяльності і заробітної плати» вперше обґрунтував наукові погляди на ефективність праці з управлінського погляду. Ним було запропоновано два напрями подолання неефективності: по-перше, це створення методів, які будуть сприяти досягненню праців-

никами максимальних результатів; по-друге, це досконалий аналіз всіх елементів процесу праці й навчання працівників найбільш ефективним засобом її організації. В передмові до роботи «Дванадцять принципів продуктивності», яка з'явилася в 1912 році, Е. Емерсон відмічає, що: «Не праця, не капітал і не земля створювали і створюють сьогодні сучасне багатство. Ідеї – ось що створює багатство». Він навіть приклад раціональної організації праці на японських підприємствах, коли японці протягом одного покоління фактично створили могутню державу. При обґрунтуванні принципів ефективного виробництва науковець вперше використав методи системного підходу. Глобальною метою виробничого процесу Е. Емерсон бачить високу продуктивність, яка

може бути оцінена кількісними показниками ефективності виробництва, а в якості складної системи – показниками ефективності всього процесу роботи [14].

Поняття ефекту (від лат. effectus) означає результат, наслідок яких-небудь дій. Відповідно, ефективність (efficiency) управлінських рішень – показник зв'язку витрат з результатами втілення управлінського рішення, який враховує не лише результати, але й обсяг ресурсів, необхідних для їх досягнення, та їх доступність. Проявляється ефективність у зіставленні: «витрати-вигоди», де вигоди – це позитивні результати, а витрати – це витрачені ресурси, час та потенційно можливі негативні результати [15, с. 6]. Американський дослідник Е. Савас розглядав два види ефективності: дієвість (efficiency), яку можна підрахувати кількісно і вивести коефіцієнт корисної дії, та ефективність (effectiveness), яка є оцінним поняттям і має якісний характер. Обидва види ефективності у зарубіжній науковій практиці до кінця XIX ст. використовувались як синоніми. Словник «Oxford Dictionary» визначав «efficiency» як можливість або здатність забезпечити успішне досягнення, наміченої мети. На думку Г. Саймона, діяти ефективно, у широкому розумінні, означає використовувати найкоротший шлях і найдешевші засоби для досягнення бажаних цілей [17, с. 12].

В науці «Державного управління» панують два основних підходи до розуміння процесу прийняття ефективних управлінських рішень: нормативний та поведінковий. Нормативний підхід трактує процес прийняття рішень в сфері державного управління як раціональний вибір політичних цілей у складних ситуаціях. Поведінкова теорія розглядає прийняття ефективних управлінських рішень як специфічну взаємодію людей. Процес прийняття ефективних управлінських рішень в системі державної служби – це симбіоз раціональності та ірраціональності або раціональної взаємодії інститутів влади та значного суб'єктивізму управляючих [5, с. 70].

Феномен ефективності управлінських рішень в сфері державного управління розглядали українські вчені Н. Чумаченко, Р. Заботіна, І. Степаненко, В. Беспалов, Й. Завадський, Ю. Архангельський, В. Геєць; російські вчені – Ф. Аунапу, Г. Брянських, О. Ларічев, Ю. Тихомиров; американські – Р. Акофф, Р. Кіні, Х. Райфа, Г. Хейл, Р. Браун, Г. Саймон, а також І. Кхол (Чехія), Е. Вілкас та Є. Маймінас (Латвія), Ю. Козелецький (Польща), Е. Йонсен (Швеція). Г. Саймон у роботі «Адміністративна поведінка» обґрунтовує процес прийняття управлінських рішень як складову системи менеджменту. Залежність ефективності управлінських рішень від певного стилю керування вивчалась Л. Нечаюк і Н. Телеш. Вплив на підвищення ефективності державного управління налагодженої системи прийняття управлінських рішень розглядали М. Лесечко, А. Чемерис, В. Бакуменко, Н. Нижник, С. Мосов, А. Серант [8; 9; 13].

Рішення вважається ефективним, якщо воно всебічно та науково обґрунтоване. Наукова обґрунтованість управлінського рішення характеризується глибоким та всебічним дослідженням причинно-наслідкових зв'язків соціальної сфери життя і діяльності органів державної влади. Протилежністю науково обґрунтованих є суб'єктивістські рішення. Суб'єктивістські рішення приймаються на основі власного бачення та особистісного ставлення до ситуації, тобто без її ретельного аналізу. Управлінські рішення в сфері державного управління не можуть бути стовідсотково ефективними. Це впливає із самої природи їх прийняття. З. Фрейд, В. Парето, Г. Лассвелл довели, що

в основі людської поведінки лежать пристрасті, інстинкти, підсвідомі почуття та страхи. Управлінські рішення, які приймаються в сучасній Україні, формуються за умов жорстких обмежень природних, людських і фінансових ресурсів. Однією з причин ускладнення умов, в яких функціонує система державного управління, став початок процесу інтеграції в ЄС. Фактори, що характеризують сучасне соціально-економічне середовище України, висувають підвищені вимоги до ефективності управлінських рішень.

Ефективність прийняття управлінських рішень потрібно оцінювати на всіх рівнях функціонування системи державного управління. При цьому слід мати на увазі, що при оцінюванні за різними критеріями та показниками порівнюються: цілі, що відображені у державно-управлінських рішеннях, з цілями, які об'єктивно детерміновані суспільними потребами; цілі державного управління – з отриманими результатами; результати управління – із суспільними потребами; суспільні витрати на державне управління – із запланованими ресурсами; можливості, закладені в управлінському потенціалі суб'єкта управління, – зі ступенем їх використання [10]. Оцінювання діяльності органів державного управління різними суб'єктами потрібно проводити з позицій потреб: держави; споживачів послуг; державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; керівників структурних підрозділів органів публічної влади; керівників органів публічної влади на місцевому, регіональному та державному рівні [12, с. 92–93]. Це обумовлює диференційований підхід до оцінки соціальних наслідків діяльності та самої діяльності органів державного управління. Такий підхід стає основою для комплексного аналізу повноти реалізації інтересів вищеперерахованих груп. На його основі виникає можливість визначити ефективність прийняття рішень в системі державного управління за умови узгодження групових інтересів [12, с. 119–120].

Проблема полягає в наявній невідповідності між теоретичним обґрунтуванням та практичною реалізацією (ефективністю) управлінських рішень. В основу розробки методичних підходів з підвищення ефективності рішень в сфері державного управління потрібно покласти відповідну систему оцінювання процесу їх підготовки та прийняття.

Рішення ефективне, якщо воно впливає з обсягу тих повноважень, якими наділений суб'єкт управління. Дотримання цієї вимоги надає рішенням сили, яка здатна впливати на суб'єкт управління і за потреби застосовувати примус у вигляді різних санкцій. Рішення можна вважати ефективним, якщо суб'єкт прийняття є компетентним та високопрофесійним, тобто, відповідно, є тією особою (або органом), котра має право приймати саме такі рішення. У тих випадках, коли збільшуються функції нижчих органів державного управління, компетентність рішень різко знижується. Велике значення має своєчасність рішення. Рішення, яке є правильним та обґрунтованим, але прийнятим із запізненням, стає помилковим. Тому тут на перший план виступає вимога оперативності прийняття рішень, гнучкої реакції на змінювані події. Із своєчасністю рішення пов'язана його актуальність. Актуальні ті рішення, які пов'язані з вирішенням найважливіших проблем конкретного періоду функціонування тієї чи іншої системи. Коли виникає багато проблем, які потрібно вирішити, необхідно враховувати, чи були вони оцінені за ступенем актуальності та вирішувались в порядку їх пріоритетності [16, с. 10]. Ефективні рішення, зберігаючи свою загальну цілеспря-

мованість, розрізняються гнучкістю, співвіднесені із суб'єктивними особливостями виконавців і не нав'язують їм надмірно суворих рамок поведінки. У загальних випадках найефективнішими є рішення, які залишають простір для ініціативи і творчості виконавців.

Крім об'єктивних чинників впливу на управлінські рішення, пов'язаних з певними труднощами забезпечення їх ефективності, існують так звані «управлінські патології». Такий термін сформував російський вчений А. Пригожин для позначення певного класу феноменів, які стабільно проявляються в різних поколіннях керівників. У процесі прийняття рішень, особливо в кризових умовах, проявляються такі «управлінські патології», як: обмеження можливостей тих, хто відповідає за прийняття рішень, зокрема, з аналізу ситуації, прогнозування наслідків рішень, творчого мислення, повноти оцінки проблем; різноманітні органи з антикризового управління неефективні, оскільки є однорідними за складом та очолюються не незалежним керівником, проявляють переважно однобічне бачення ситуації; відповідні організаційні структури є недостатньо гнучкими для здійснення спеціальних оперативних заходів; необхідна інформація для поглибленого вивчення ситуації неповна та не враховує всі фактори. Аналіз змісту «управлінських патологій» свідчить, що вони взагалі пов'язані з моральними проблемами адміністративної поведінки, усунення яких залежить від розвитку управлінської культури. Подолання «управлінських патологій» слід розглядати як суттєвий резерв удосконалення управлінської діяльності та ефективного досягнення поставлених цілей [1, с. 277]

Практика свідчить, що реалізація управлінських рішень в сфері державного управління тісно пов'язана з використанням бюджетних коштів. Наскільки ефективно використовуються виділені кошти їх розпорядниками, можна дізнатися зі звітів Рахункової Палати України. О. Гордієнко був проведений аналіз фінансових втрат від прийняття необґрунтованих управлінських рішень, або внаслідок незадовільного прогнозування і планування за період з 2005 по 2011 роки. Такі рішення формуються та приймаються на рівні центральних органів виконавчої влади, керівництва головних розпорядників бюджетних коштів в обласних та районних державних адміністраціях [2]. У 2005 році за обсягами бюджетних правопорушень явним лідером незаконного використання бюджетних коштів можна вважати такий вид правопорушень, як втрати від прийняття незаконних управлінських рішень. Порівняно з 2004 роком, сума видалених втрат зросла майже в 6,5 разів і склала 842 млн. грн. (22,7 % загальної суми незаконного використання бюджетних коштів). Загальна сума коштів, виявлених через відсутність обґрунтованого прогнозування та поганого планування, складала 1,4 млрд гривень [3]. Динаміка неефективно-

го використання бюджетних коштів унаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень має наступний вигляд: 2005 р. – 2,5 млрд грн, 2006 р. – 654 млн грн, 2007 р. – 856,2 млн грн, 2008 р. – 1,26 млрд грн, 2009 р. – 1,65 млрд грн, 2010 р. – 732,9 млн грн. Аналогічна динаміка з неефективного використання бюджетних коштів внаслідок поганого прогнозування або планування в процесі підготовки управлінських рішень має вигляд: 2005 р. – 1,4 млрд грн, 2006 р. – 488,4 млн грн, 2008 р. – 4,32 млрд грн, 2009 р. – 5,14 млрд грн, 2010 р. – 1,54 млрд грн. Взагалі зберігається негативна тенденція щодо прийняття ефективних управлінських рішень з бюджетних питань в Україні [2].

Ефективність рішень в сфері державного управління визначається за рахунок вимірюваних показників виконання державними службовцями своїх повноважень. Німецький дослідник Г. Дерлієн пропонує аналізувати в сфері державної служби наступні показники: підготовка, узгодження та прийняття державних рішень; координація, організація та регулювання; конфлікти та їх усунення; контроль за прийняттям та реалізацією рішень в різних формах (фінансових, організаційних, нормативних) [14]. При цьому в залежності від міри впливу різноманітних чинників (цілі прийняття управлінського рішення; наявних ресурсів; компетентності управлінців; ситуації, в якій рішення приймається) визначається вид або комбінація видів ефективності управлінського рішення відповідно до конкретних умов. Для кожного виду ефективності визначаються методичні підходи (див. рис.1).

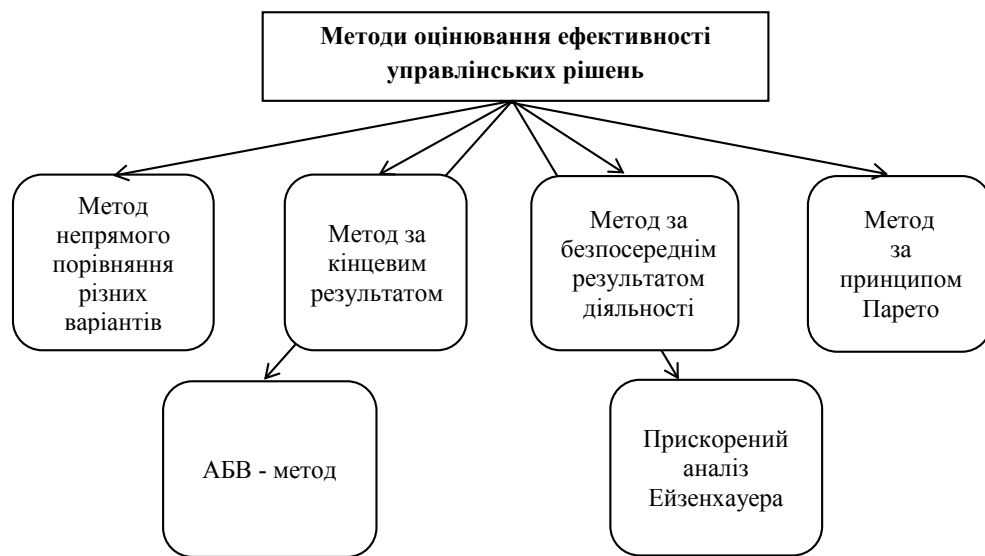


Рис. 1. Методи оцінювання ефективності управлінських рішень [11, с. 195–199].

Основним критерієм ефективності управлінського рішення є відношення ефекту, отриманого в результаті його реалізації і вираженого показником ступеня досягнення мети, до величини витрат на розробку і здійснення рішення [6]. Тобто ефективність управлінського рішення в сфері державного управління визначається обґрунтованістю методології рішення проблем і дотриманням параметрів логіко-методологічної раціональності: орієнтація на позитивний результат; багатоваріантність розробки рішень; урахування ймовірності характеру

майбутніх соціально-економічних подій і елімінування ризику; комплексна оцінка ефективності кожного з варіантів рішення; застосування креативного мислення, комп'ютерних технологій, системного, ситуаційного або комплексного підходів для розробки економічно обґрунтованих та ефективних рішень [7]. У загальному вигляді вибір методу прийняття ефективного управлінського рішення визначається обсягом, достовірністю та оцінкою інформації, що характеризує проблемну ситуацію. Стан інформаційного забезпечення є підставою для застосування в процесі прийняття рішення в сфері державного управління одного з базових напрямів реалізації виникаючих завдань: реактивного реагування, аналогового, дослідницького та інтуїтивного [4].

Неефективність та недієвість багатьох управлінських рішень, що запроваджуються сьогодні в українському суспільстві, – продукт незадовільної державної політики, яка вносить дисбаланс у взаємини між державними органами, суспільством і особистістю. До найважливіших напрямів підвищення ефективності прийняття та реалізації управлінських рішень можна віднести розробку і впровадження до сфери державного управління сучасних технологій прийняття рішень та активне використання методології наукового управління при прийнятті рішень. Ефективність реалізації управлінського рішення характеризується економічною, організаційною, функціональною та соціально-культурною ефективністю. У методологічному та методичному відношенні ефективність рішень в сфері державного управління визначається показниками, які відображають: рівень дозволу проблемних ситуацій; ефективність процесу вирішення проблем; якість управлінських рішень; ефективність, конкурентоспроможність рішень; моральну та соціально-культурну ефективність процесу дозволу проблем, а також прийнятих і реалізованих рішень. Конкретними показниками ефективності рішень є коефіцієнти: дозволу проблемних ситуацій, раціональності кількості прийнятих рішень, функціональної структури рішень, реалізації прийнятих рішень, своєчасності розв'язання проблем, трудомісткості рішень, економічності рішень, організаційно-функціональної ефективності процесу вирішення проблем, моральності та духовності управлінського циклу, дійсності та конкурентоспроможності рішень.

Література.

1. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення : навчальний посібник / В. Д. Бакуменко. – К. : ВПЦ АМУ, 2012. – 344 с.
2. Гордієнко О. Аналіз ефективності прийняття управлінських рішень в процесі освоєння бюджетних коштів / О. Гордієнко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2012. – Вип. № 4(52). – С. 65–69.
3. Звіти Рахункової Палати України за 2005-2011 роки [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>.
4. Коробков А. The Balanced Scorecard – новые возможности для эффективного управления / А. Коробков // Корпоративный менеджмент [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cfin.ru/management/bsc.shtml>.
5. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін.; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. – К. : НАДУ, 2010. – 300 с.
6. Лепа Р. Н. Ситуационный механизм принятия управленческих решений: методология, модели и методы : монография / Р. Н. Лепа. – Донецк : ООО «Юго-Восток, ЛТД», 2006. – 308 с.
7. Лепа Н. Н. Управление конкурентными преимуществами предприятия : монография / Н. Н. Лепа. – Донецк : ООО «Юго-Восток, ЛТД», 2003. – 296 с.
8. Методи обґрунтування і оцінювання управлінських рішень : навч. посібник / М. Д. Лесечко, А. О. Чемерис, Є. Г. Матвіїшин, Р. М. Рудніцька. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2003. – 70 с.
9. Нижник Н. Р. Концептуальний підхід до управлінської безпеки в системі державного управління в Україні / Н. Р. Нижник, С. П. Мосов // Університетські наукові записки. – 2012. – № 2(42). – С. 44-50.
10. Подвірна Н. С. Умови ефективності управлінських рішень / Н. С. Подвірна // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку: зб. наук. пр. – Львів, 2011. – Вип. 23. – С. 118–122.
11. Приймак В. М. Прийняття управлінських рішень : навч. посібник / В. М. Приймак. – К. : Атіка, 2008. – 240 с.
12. Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади : монографія / Л. Л. Приходченко. – Одеса : Оптимум, 2009. – 300 с.
13. Серант А. Й. Зв'язки з громадськістю в системі місцевих органів влади : монографія / А. Й. Серант. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – 200 с.
14. Сороко В. М. Результативність та ефективність державного управління і місцевого самоврядування : навч. посібник / В. М. Сороко. – К. : НАДУ, 2012. – 260 с.
15. Технологія прийняття управлінських рішень : навч. посібник / Уклад. В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 20 с.
16. Технологія підготовки та прийняття управлінських рішень : навч.-метод. посібник / Черніг. центр підготовки та підвищення кваліфікації працівників органів держ. влади, органів місц. самоврядування, держ. п-в, установ і орг. / Упор. С. М. Задорожна. – Чернігів : ЦППК, 2009. – 23 с.
17. Kaufman D. Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy / D. Kaufman // Chapter in Global Competitiveness Report 2002-03, World Economic Forum, March 2003. – Режим доступу : www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/rethink_gov.html. – P. 259.