

УДК 330.341.1:351.82

С. Попов,
І. Сенча

SWOT-АНАЛІЗ ЯК ІНСТРУМЕНТ ІЗ ВИЗНАЧЕННЯ СТРАТЕГІЧНИХ ОРІЄНТИРІВ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглянуто типову ідею SWOT-аналізу для побудови методики з визначення стратегічних орієнтирів розвитку системи державного управління. Зазначено, що перевагою запропонованої методики є застосування інструментів для більш повного виявлення переліку зовнішніх та внутрішніх факторів, урахування якісних відмінностей при їх сумісному опрацюванні. Зауважено, що пілотне випробовування методики підтвердило її прийнятність для використання у наукових дослідженнях за зазначеною проблематикою.

Ключові слова: методика, SWOT-аналіз, стратегічні орієнтири, інноваційний розвиток, система державного управління, зовнішні і внутрішні фактори.

Національні плани дій 2011 – 2013 рр. з виконання Програми економічних реформ 2010 – 2014 рр. зорієнтовують фахівців на реформування вітчизняної системи державного (публічного) управління, зокрема, шляхом впровадження різноманіття найсучасніших управлінських інструментів. Успішність широкомасштабних інноваційних змін значною мірою визначається ступенем розробленості теоретико-методологічного забезпечення державно-управлінської інноваційної діяльності (далі – ДУІД), зокрема щодо стратегічного управління нововведеннями з застосуванням інструментарію з визначення стратегічних орієнтирів інноваційного розвитку системи державного управління (далі – СДУ).

Проблематика якісних змін у державному (публічному) управлінні цікавить широке коло вітчизняних та закордонних дослідників. Зокрема, у працях В. Дзюндзюка [1], А. Мельник [2], Л. Приходченко [3] наголошується на необхідності широкомасштабних інноваційних змін у СДУ з використанням інноваційних стратегій з метою підвищення її ефективності. Визнаним інструментом стратегічного планування Ю. Шаров [4] розглядає SWOT-аналіз як найбільш вдалий спосіб системного аналізу факторів зовнішнього та внутрішнього оточення об'єкту дослідження, зручний засіб діагностування стартових умов розробки стратегії.

Основною перевагою SWOT-аналізу, порівняно з іншими методами, є можливість обробки значного обсягу інформації для визначення поточного стану та напрямів розвитку об'єкту дослідження; при цьому, завдяки застосуванню процедури дихотомічного аналізу, вдається отримати досить точні якісні оцінки зовнішніх та внутрішніх факторів, які як позитивно, так і негативно впливають на функціонування і розвиток досліджуваного об'єкту.

Формула SWOT-аналізу загально відома, широко висвітлена у працях зарубіжних і вітчизняних дослідників [5, 6]. Проте, на нашу думку, існує можливість подальшого розвитку цього потужного інструменту, зокрема з метою використання його можливостей для визначення стратегічних орієнтирів інноваційного розвитку СДУ.

Мета статті полягає у обґрунтуванні методики з визначення стратегічних орієнтирів інноваційного розвитку СДУ України на основі використання типової ідеї SWOT-аналізу.

Своєчасне оновлення інструментальної здатності СДУ можливе на основі розробки і реалізації інноваційної стратегії, першоосновою створення якої є відповідні стратегічні орієнтири інноваційного розвитку СДУ. Для розробки останніх пропонується використати шестиступеневу методику. На *першому етапі* методики, що реалізує ідею SWOT-аналізу, необхідно сформулювати її головну мету – розробка стратегічних орієнтирів інноваційного розвитку СДУ. Розробка цих орієнтирів має відповідати основним критеріям конструювання інноваційної стратегії, а саме:

- масштабне оновлення внутрішньої здатності СДУ має бути узгодженим із зовнішніми потребами використання цієї системи у найближчій перспективі;
- максимальне використання зовнішніх можливостей (політичних, правових, соціальних, фінансових, економічних, організаційних та інших) для розвитку сильних сторін і подолання слабких сторін СДУ, захисту від загроз;
- ґрунтування на здатності власного інноваційного потенціалу СДУ щодо забезпечення внутрішніх якісних змін з огляду на наявні можливості і ресурси у необхідному обсязі та належній якості;
- використання наявної здатності керівного складу СДУ до інноваційних змін.

На *другому* – стандартному етапі – сформувати сукупність внутрішніх і зовнішніх факторів, які, з огляду на особливості СДУ характеризують її найбільш значні сильні та слабкі сторони, найбільш впливові можливості і загрози. Для системного опису цих факторів доцільно використати принцип системного аналізу – принцип “чорного ящика”, за яким визначати чинники, що характеризують зовнішні фактори з урахуванням виходу, входу, зворотного зв’язку (відповідно позитивного і негативного спрямування), а також внутрішні фактори, які визначають сильні і слабкі сторони (рис. 1).



Рис. 1. Складові системного опису об'єкту дослідження

Інформаційним підґрунтям для виявлення цих факторів мають постати:

- теоретико-прикладні інноваційно-орієнтовані напрацювання у галузі державного управління, інших сферах знань, які опубліковані у статистичних та науково-дослідних звітах, монографіях, дисертаціях, статтях і матеріалах науково-комунікативних заходів тощо;
- організаційно-правові і економічні засади наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, їх пріоритетних напрямів;

– державні цільові програми щодо реформування державного управління і державної служби; концепції та стратегії інноваційного розвитку України, національної інноваційної системи тощо;

– особливості інноваційної культури українського суспільства та функціонування СДУ під час впровадження нововведень тощо.

На третьому етапі експертним шляхом розширюється перелік зовнішніх і внутрішніх факторів та оцінюється ступінь їх впливу (важливості) на інноваційний розвиток СДУ за спеціально розробленими шкалами (табл. 1), де для:

– *можливостей*: 5 означає “найбільш (стратегічно, унікально) важлива можливість”, 4 – “достатньо важлива”; 3 – “більш-менш важлива”; 2 – “найменш важлива”; 1 – “не актуальна”;

– *загроз*: 5 означає “найбільш загрозна (катастрофічна загроза)”, 4 – “достатньо загрозна”; 3 – “більш-менш загрозна”; 2 – “найменш загрозна”; 1 – “не загрозна”;

– *переваг*: 5 означає “найбільш сильна, стратегічно важлива”; 4 – “достатньо сильна”; 3 – “більш-менш сильна”; 2 – “найменш сильна”; 1 – “не актуальна”;

– *недоліків*: 5 означає “найбільш слабка, катастрофічно слабка”; 4 – “достатньо слабка”; 3 – “більш-менш слабка”; 2 – “найменш слабка”; 1 – “не актуальна”.

Таблиця 1

Потенційні зовнішні можливості (загрози / переваги / недоліки)

Характеристика факторів	Ступінь впливу				
	5	4	3	2	1
Інше допишіть					

Для врахування впливу явно вираженої неоднорідності (гетерофільності) експертів-службовців органів публічної влади (за інноваційною теоретичною підготовкою і практичним досвідом, посадою та стажем роботи, зокрема на державній службі) на надійність оцінок [7] використано коефіцієнт інноваційної компетентності для кожного з опитуваних (формула 1):

$$Q_{ki} = s_{ij} / S = (q_{11} + \dots + q_{1n}) / \sum s_{ir}, \quad (1)$$

де: q_{ni} – відповідний коефіцієнт у табл. 2.

За результатами експертного опрацювання зазначених факторів необхідно обрати по 8–10 найважливіших за рейтингом чинників, які характеризують можливості, загрози, сильні та слабкі сторони. Додатково за спеціальною шкалою (табл. 3) експерти оцінюють ймовірність існування (або прояву, настання) можливостей і загроз на період часу проведення аналізу: P_{or} , P_{ir} .

Таблиця 2

Компетентність експерта

Експерти	Теоретична підготовка	Практичний досвід	Стаж роботи, державної служби	Посада	Сума балів по кожному експерту
Експерт 1	q_{11}	q_{12}	q_{13}	q_{14}	s_{11}
.....
Експерт n	q_{n1}	q_{n2}	q_{n3}	q_{n4}	s_{ni}
Загальна сума					$S = \sum s_{ir}$

Таблиця 3

Шкала оцінок ймовірності виникнення зовнішніх можливостей і загроз

Оцінка (p_{oi} , p_{ii})	Характеристика прояву фактору
0,05	ймовірність дуже низька, можливість чи загроза майже не проявиться або зникне
0,25	ймовірність низька, можливість чи загроза швидше за все не проявиться або зникне
0,50	ймовірності прояву та не прояву однакові (існування та зникнення)
0,75	ймовірність висока, можливість чи загроза швидше за все проявиться (виникне)
0,95	ймовірність дуже висока, можливість чи загроза обов'язково проявиться (виникне)

Найважливіші за рейтингом фактори зводяться у табл. 4 та 5, які є основою для проведення перехресного аналізу. Коефіцієнти k_{oi} (k_{ii}) і a_{si} (a_{si}) означають рейтинг зовнішніх та внутрішніх факторів для відповідного квадранта у табл. 6.

Таблиця 4

Найважливіші за рейтингом можливості / загрози

Характеристики можливостей / загроз		k_{oi} (k_{ii})	p_{oi} (p_{ii})
	Наявність політичної волі до стратегічних перетворень у СДУ	$k_{oimак}$ ($k_{timак}$)	
...	
10	Обґрунтована концентрація на невідкладних ДУН, переконання у їх ефективності	k_{oimin} (k_{timin})	

Таблиця 5

Найважливіші за рейтингом можливості / загрози

№ з/п	Характеристики сильних (слабких) сторін	a_{si} (a_{si})
1	Легітимні владні повноваження СДУ з організації її інноваційного розвитку	$a_{simак}$ ($a_{simак}$)
...
10	Виключна роль СДУ у стратегічному управлінні нововведеннями	a_{simin} (a_{simin})

Наступний, *четвертий етап*, пов'язаний із перехресним аналізом найбільш впливових факторів за використання SWOT-матриці (табл. 6) та допоміжної шкали оцінок здатності внутрішніх факторів використати можливості або захиститися від загроз (табл. 7).

Матриця інтегральних оцінок

		Зовнішні фактори							$\Sigma_{\text{внф}}$	
		Можливості (О)			Загрози (Т)					
		Факто	.....	Факто	Факто	.....	Факто			
		р 1		р j	р1		р j			
Значимість (k_j)		k_{oi}	.....	k_{oj}	k_{t1}	.....	k_{tj}			
Ймовірність (p_j)		p_{oi}	.....	p_{oj}	p_{t1}	.....	p_{tj}			
Внутрішні фактори	Сильні сторони (S)	Значимість (a_{si})		SO			ST			
		Фактор 1	a_{s1}	SO _{1,1}	.....	SO _{1j}	ST _{1,1}	.....	ST _{1,j}	
		.....	....	.....	g_{soij}	.....	.....	g_{soif}	.....	Σ_{smax}
		Фактор j	a_{sj}	SO _{j,1}	.....	SO _{jj}	ST _{j1}	.....	ST _{jj}	
		Значимість (a_{wi})		WO			WT			
	Слабкі сторони (W)	Фактор 1	a_{w1}	WO _{1,1}	.....	WO _{1j}	WT _{1,1}	.....	WT _{1j}	
		.....	....	.....	g_{woij}	.....	.....	g_{wtif}	.....	- Σ_{wmin}
		Фактор j	a_{wj}	WO _{j1}	.....	WO _{jj}	WT _{1j}	.....	WT _{jj}	
		$\Sigma_{\text{зф}}$			Σ_{omax}			$-\Sigma_{\text{tmin}}$		

Послідуочі дії пов'язані з розрахунками інтегральних оцінок SO_{ij} , ST_{ij} , WO_{ij} і WT_{ij} для кожної клітинки квадрантів SO, ST, WO і WT (табл. 6) (формули 2 – 5):

$$SO_{ij} = g_{soij} a_{si} k_{oi} p_{oi} \quad (2)$$

$$ST_{ij} = g_{stij} a_{si} k_{ti} p_{ti} \quad (3)$$

$$WO_{ij} = g_{woij} a_{wi} k_{oi} p_{oi} \quad (4)$$

$$WT_{ij} = g_{wtij} a_{wi} k_{ti} p_{ti} \quad (5)$$

Змістовне навантаження кожного з використаних у цих формулах коефіцієнтів розкрито у попередніх таблицях. Коефіцієнти g_{soij} , g_{stij} , g_{woij} і g_{wtij} визначаються спеціально створеними робочими групами (табл. 7).

Таблиця 7

**Шкала оцінки здатності внутрішніх факторів використати можливості
або захиститися від загроз**

	Оцінка	Характеристика оцінок
Сильні сторони g_{sj}	+5	Найбільш вдала ситуація для використання можливості або захисту від загрози
	+4	Вдала ситуація для використання можливості або захисту від загрози
	+3	Більш-менш вдала ситуація для використання можливості або захисту від загрози
	+2	Дещо вдала ситуація для використання можливості або захисту від загрози
	+1	Найменш вдала ситуація для використання можливості або захисту від загрози
	0	Нейтральна ситуація для використання зовнішніх факторів
Слабкі сторони g_{sj}	-1	Найменш ускладнене використання можливості або захисту від загрози
	-2	Дещо ускладнене використання можливості або захисту від загрози
	-3	Більш-менш ускладнене використання можливості або захисту від загрози
	-4	Ускладнене використання можливості або захисту від загрози
	-5	Найбільш ускладнене (заперечує) використання можливості або захисту від загрози

На *n'*ятому етапі методики групи експертів визначають сумарні значення інтегральних оцінок по вертикалі (по стовпцям) і по горизонталі (по рядкам) SWOT-матриці (табл. 6). Максимальні суми інтегральних оцінок у стовпцях матриці визначають найбільш значущі зовнішні фактори: максимальна оцінка $\Sigma_{zфmax}$ відповідає стратегічно важливій можливості; мінімальна оцінка $-\Sigma_{zфmin}$ відповідає катастрофічно важливій загрози. Аналогічно, найбільші суми інтегральних оцінок у рядках матриці відповідають найбільш значущим внутрішнім факторам: максимальна оцінка $\Sigma_{вфmax}$ відповідає найбільш сильній (стратегічно важливій) стороні, а мінімальна оцінка $-\Sigma_{вфmin}$ – найбільш слабкій (катастрофічно важливій) стороні.

Перехресний аналіз доцільно здійснити ітеративним шляхом за використання електронних таблиць у програмному продукті Excel, які надають можливість оперативно уточнювати судження щодо взаємозалежності відповідних факторів, більш докладно відчувати їх зміст і значимість та враховувати ймовірність їх прояву.

Шостий етап методики пов'язаний із визначенням стратегічних орієнтирів. У остаточно опрацьованій SWOT-матриці (табл. 6) здійснюється ранжування сумарних значень інтегральних оцінок $\Sigma_{внф}$ і $\Sigma_{зф}$ позитивних і негативних факторів за трьома рівнями (табл. 8): найбільш значимі, значимі і мало значимі.

Найбільш значимі фактори характеризують стартові позиції СДУ, окреслюють стратегічні орієнтири її інноваційного розвитку та слугують основою для розробки інноваційної стратегії відповідного спрямування. Аналіз взаємовпливу найбільш значимих факторів можна здійснити за такою схемою:

1. Квадрант SO поєднує можливості та сильні сторони СДУ для її інноваційного розвитку (“точки розвитку”). Тобто, ґрунтуючись на найзначніших сильних сторонах можна найбільш повно використати зовнішні можливості.

Рейтинг позитивних і негативних факторів

№ з/п	Сильні сторони	Оцінка	Слабкі сторони	Оцінка	Можливості	Оцінка	Загрози	Оцінка	Рейтинг
1 · к		$+\sum_{\text{сmax}}$		$-\sum_{\text{сmin}}$		$+\sum_{\text{mma}}$ x		$-\sum_{\text{zmin}}$	найбільш значимі
к+ 1 · п									значимі
п+ 1 · h									мало значимі

2. Квадрант ST поєднує найзначніші загрози та сильні сторони СДУ для її інноваційного розвитку (“точки захисту”). Тобто, ґрунтуючись на найзначніших сильних сторонах, можна найбільш повно захиститися від зовнішніх загроз.

3. Квадрант WO поєднує найзначніші можливості і слабкі сторони СДУ для її інноваційного розвитку (“точки гальмування”). Тобто, слабкі сторони заважатимуть (стримуватимуть) використанню переваг зовнішніх можливостей.

4. Квадрант WT поєднує найзначніші загрози і слабкі сторони СДУ для її інноваційного розвитку (“точки кризи”). Тобто, найкритичніші слабкі сторони заважатимуть захисту від зовнішніх загроз і навіть підсилюватимуть їх негативний вплив.

Висновки

Отже, SWOT-аналіз, поряд із іншими методами, можна використати (як найбільш потужний інструмент опрацювання значного обсягу інформації) для визначення поточного стану та стратегічних орієнтирів інноваційного розвитку системи державного управління. Завдяки застосуванню у цьому інструменті процедури дихотомічного аналізу, можна отримати досить точні якісні оцінки зовнішніх та внутрішніх факторів, які як позитивно, так і негативно впливають на функціонування і інноваційний розвиток системи державного управління.

Запропоновану методику можна представити за шістьма етапами:

1) формулюється головна мета методики та критерії конструювання інноваційної стратегії;

2) якомога ширше описується перелік зовнішніх та внутрішніх факторів;

3) експертним шляхом виявляється додатковий перелік факторів, оцінюється ступінь їх значимості (з урахуванням коефіцієнта компетентності експерта) та за результатами ранжування виявляється по 8 – 10 найбільш значимих факторів, а також оцінюється ймовірність прояву можливостей і загроз;

4) за використання відповідних оцінок зв'язаності найважливіших зовнішніх і внутрішніх факторів здійснюється перехресний аналіз та розраховуються інтегральні оцінки для кожної клітинки SWOT-матриці;

5) розраховуються сумарні інтегральні оцінки у рядках і стовпчиках SWOT-матриці з метою виявлення найбільш значимих можливостей, загроз, сильних і слабких сторін СДУ;

б) за результатами ранжування виявляються найбільш значимі фактори позитивного і негативного спрямування, які поєднуються у квадранти з точками “розвитку”, “захисту”, “стримування” і “кризи”.

Розробка інноваційної стратегії може спиратися на факторах точки “розвитку”, а також поєднувати чинники інших квадрантів. Найбільш заперечливими є фактори у точці “кризи”, які найбільше ускладнюють інноваційне оновлення системи державного управління, а, іноді, посилюють один одного.

Перевага запропонованої методики полягає у застосуванні практичних засобів, які дають змогу більш повно описати можливий перелік факторів якісного характеру, а також врахувати їх відмінності при сумісному опрацюванні. За результатами пілотного випробовування наведена методика виявилася зручною в роботі унаслідок логічного структурування відповідних дій, забезпеченості їх зрозумілими шкалами оцінок, наявності наочної демонстрації ключових позицій перехресного аналізу за використання електронних таблиць Excel.

У подальшому доцільно розглянути можливість її удосконалення у частині, що стосується обґрунтування зовнішніх та внутрішніх факторів.

Література

1. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій [Текст] : монографія / В. Б. Дзюндзюк. — Х. : Вид. ХарРІ УАДУ “Магістр”, 2003. — 236 с.
2. Державне управління [Текст] : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна ; за ред. А. Ф. Мельник. — К. : Знання, 2009. — 582 с.
3. Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади [Текст] : монографія / Л. Л. Приходченко. — Одеса : Оптимум, 2009. — 300 с.
4. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. Т. 2 : Методологія державного управління. — К. : НАДУ, 2011. — С. 32, 33.
5. Виханський С. О. Стратегическое управление [Текст] : учебник / О. С. Виханский. — М. : Экономист, 2004. — С. 62—68.
6. Дробенко Г. О. Стратегічне планування розвитку територіальних громад [Текст] : метод. посіб. / Г. О. Дробенко, Р. Л. Брусак, Ю. І. Свірський. — Львів : СПОЛОМ, 2001. — С. 27—31.
7. Сенча І. А. Статистичні моделі і методи у прикладних дослідженнях [Текст] : навч. посіб. / І. А. Сенча, О. А. Василенко. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2012. — С. 167—169.

**S. Popov,
I. Sencha**

SWOT-ANALYSIS AS A TOOL OF STRATEGIC ORIENTATIONS DEFINITION OF INNOVATION DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM

The standard idea of SWOT - analysis for creation the technique of definition of strategic orientations of public administration system development is considered. It is mentioned that the advantage of suggested technique is applying the tools for fuller identification of external and internal factors, taking into account the qualitative differences

in their joint elaboration. It is also indicated that pilot testing technique has confirmed its acceptability for use in scientific researchers at the mentioned problems.

Key words: technique, SWOT-analysis, strategic orientations, innovative development, system of public administration, external and internal factors.