

М. Сікало

ФАКТОРИ, КРИТЕРІЇ І МЕТОДИ ВИЗНАЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕРНОВИМ РИНКОМ

Розглянуто фактори, критерії, методи визначення ефективності регіонального управління, специфіку управлінської діяльності на регіональному рівні, визначено етапи проведення оцінювання ефективності регіонального управління ринком зерна.

Ключові слова: ефективність регіонального управління, закономірності регіонального управління, зерновий ринок, оцінка ефективності, публічне управління, ринкові механізми, фактори, критерії, методи визначення ефективності.

У сучасному цивілізованому світі досягти гідного рівня життя кожного члена суспільства можна лише внаслідок ефективної і раціональної організації системи публічного управління, яка базується на принципах демократії, верховенства права й пріоритету особи, а механізми її функціонування можуть бути оперативним адаптовані до нових зовнішніх та внутрішніх змін. Важливою складовою публічного управління є регіональне управління.

Водночас сучасні тенденції розвитку ринку зерна, посилення впливу зовнішніх чинників на його функціонування та розвиток, структурна перебудова галузі, інші особливості сучасного етапу функціонування АПК потребують активного використання сучасних методів дослідження, якісно нових підходів до оцінки розвитку й ефективності управлінської діяльності на регіональному рівні на основі критеріїв та показників.

Вплив на підвищення ефективності регіонального управління ринку зерна досягається з використанням технологічних інструментів при виробленні і контролі за реалізацією управлінських рішень із використанням різноманітних методів контролю та оцінки ефективності управління.

Питання функціонування, розвитку ринку зерна є одним із найбільш досліджуваних теоретиками і практиками.

Суттєвий внесок у дослідження проблем формування та функціонування ринку зерна, вивчення його кон'юнктури, організаційно-економічних відносин зробили сучасні вчені, а саме: В. Андрійчук, О. Гудзинський, Є. Кирилук, К. Лебедев, С. Майстро, О. Погрібний, П. Саблук та інші. Питанням вивчення факторів, критеріїв і методів визначення ефективності регіонального управління, а також ролі держави у регулюванні зернового ринку присвячено праці таких вітчизняних науковців, як: О. Бабінова, В. Вакулєнка, М. Латиніна, І. Пилипенка, М. Орлатого, В. Сороко та інших, в яких автори висловлюють різні думки щодо підходів визначення ефективності регіонального управління, а отже, це питання потребує подальшого вивчення та узагальнення.

Мета статті – дослідити фактори, критерії і методи визначення ефективності регіонального управління ринком зерна та з'ясувати особливості оцінки ефективності регіонального управління в сфері зернового ринку.

У науковій літературі існують різні підходи до визначення поняття ефективності регіонального управління залежно від факторів, що досліджуються.

Факторами визначення ефективності регіонального управління ринком є:

1. Стійкість, відтворювання соціального ефекту.
2. Обсяг виконаної роботи.
3. Ступінь здійсненості вимог клієнтів (технічна ефективність).
4. Підвищення якості послуг.
5. Підвищення якості життя населення.
6. Узгодженість результату з метою (результативність).
7. Співвідношення витрачених ресурсів до обсягу наданих послуг (економічна ефективність).
8. Досягнення незмінних цілей за допомогою відомих і наперед встановлених засобів та стандартів (модель “внесок – продукт”).

Деякі науковці акцентують увагу на дослідженні *соціального ефекту*, сутність якого полягає у тому, що він повинен бути стійким, відтворюваним, прогресуючим і містити в собі не тільки результат, але й джерело і засоби для подальшого розвитку, бути постійною і міцною ланкою в ланцюзі безперервного відтворення громадського життя.

Інші фахівці вважають, що ефективність регіонального управління пов’язана з *обсягом виконаної роботи*, оскільки саме так можна врахувати інтереси громадян, споживачів і платників податків.

Існує інший підхід до визначення, за яким ефективність визначається *ступенем здійсненості вимог клієнтів*, а раціональність є показником оцінки, наскільки економічно використовуються ресурси організації при досягненні зазначеного рівня задоволення клієнтів.

Деякі науковці пов’язують ефективність державного і регіонального управління з *підвищенням якості послуг*. Інші розглядають ефективність державної та регіональної влади у контексті *підвищення якості життя населення та рівня розвитку території*.

Існують підходи, які визначають ефективність державного управління як *співвідношення результатів управління із задекларованими цілями*. Тобто йдеться про результативність, яка також розглядається на трьох рівнях управління: загальна соціальна ефективність; спеціальна соціальна ефективність; конкретна соціальна ефективність [1].

Грунтуючись на підході щодо тотожності понять ефективності державного управління та ефективності діяльності органів публічної влади, американський учений Г. Бухарт запропонував розглядати ці категорії на основі трьох теорій:

– механістичної (традиційної) теорії ефективності управління, яка передбачає використання усталеної і закритої моделі досягнення незмінних цілей за допомогою відомих і наперед встановлених засобів та стандартів (модель “внесок – продукт”);

– теорії людських ресурсів, яка передбачає суттєвий вплив людського потенціалу на ефективність управління, де вагому роль відіграють соціальні фактори: поведінкові, мотиваційні (задоволення потреб службовців, плинність кадрів, моральний стан колективу, кількість прогулів, відданість взаємній справі тощо). Основна увага приділяється особистому досвіду або характеристиці особистих якостей, якими володіють вдалі менеджери-управленці. П. Друкер, розглядаючи роботу управляючого, наголошує на необхідності вчитися бути ефективним, тобто ефективність – це практика, практичні навички, яких потрібно набувати в процесі постійної і копіткої праці [2];

– теорії організацій, яка, на відміну від попередніх, розглядає систему управління як відкриту структуру, на яку впливає зовнішнє середовище, внаслідок дії якого можуть змінюватись цілі, засоби і стратегія управління. Для забезпечення

ефективності орган управління повинен адекватно пристосовуватись до змін, бути гнучким та здатним контролювати зовнішнє середовище (або, як мінімум, бути здатним впливати на нього).

На думку цілої низки дослідників, ефективність державного та регіонального управління ринком значною мірою пов'язана з політичною проблематикою в державному і публічному секторі, оскільки саме на політичному рівні встановлюються норми, якість і кількість роботи, яка виконується органами державного та регіонального управління.

В довідковій літературі ефективність визначається як відношення корисного ефекту (результату) до витрат на його одержання; ступінь порівняння результатів із витратами; система показників, що характеризують рівень використання виробничих потужностей системи; в управлінні – досягнення цілей управління при мінімальних небажаних наслідках або витратах [3].

Ефект (лат. effectus – виконання, дія, лат. efficio – виконую, дію) – багатозначний термін – означає реакцію на певну дію. Відповідно ефективність – результат, який є наслідком такої дії, це здатність виконувати роботу і досягати необхідного або бажаного результату.

Часто ефективність визначають як узгодженість результату з метою. Дослідники вважають, що є два види ефективності: дієвість (efficiency), яку можна підрахувати кількісно і вивести коефіцієнт корисної дії, та ефективність (effectiveness), що є якісною, а також є оцінним поняттям.

Термін “ефективність регіонального управління” вірно було б вживати саме у другому варіанті, адже у секторі регіонального управління не створюється прибутку. Як наслідок діяльності органів регіонального управління, як правило, створюється не товар, а особливий продукт – певний підсумок надання специфічної неринкової послуги чи виконання функції. До того ж, зміна обсягу наданих послуг (виконання функцій) не завжди залежить від зміни витрат на утримання відповідного органу регіонального управління. Діяльність основної маси органів регіонального управління спрямована на якісне та своєчасне виконання покладених на них функцій, які складно виразити в цифрових показниках і оцінках.

Отже, можна зробити висновок, що не можна розглядати “ефективність регіонального управління ринком зерна” у чистому вигляді як відношення вартості витрат на забезпечення діяльності регіональних органів влади у сфері управління зерновим ринком до вартості результатів цієї діяльності. Доцільно також розглядати питання про те, як управляти ефективністю діяльності органів управління, що і як необхідно робити для підвищення цієї ефективності.

Метою оцінки ефективності управління ринком у регіональному масштабі є намір визначити, наскільки правильно обрані напрями діяльності в сфері управління зерновим ринком і який результат вони приносять. Орієнтація на кінцеві результати (передбачення результатів, розрахунок кожної дії і формування центрів відповідальності за кінцеві результати) трапляється як у практиці менеджменту, так і належить як основоположний компонент до багатьох сучасних концепцій управління, зокрема регіонального управління ринком.

Виходячи з пріоритетів досліджень впливу результатів регіонального управління на фактори і показники стану та розвитку зернового ринку, можна виокремити кілька видів критеріїв оцінювання ефективності управління (рис. 1).



Рис. 1. Критерії оцінювання ефективності регіонального управління

Ефективність з погляду необхідності (Indispensable effectiveness). Ефективність повинна бути закладена в місії органу управління. Як критерій ефективності, насамперед необхідно вказати логічний критерій, або перевірку здоровим глуздом. Оцінюватися може як діяльність певного органу з огляду на виправданість самого його існування і визначення загальної та конкретної соціальної користі від його діяльності як загалом, так і від окремих заходів або напрямів його діяльності, запроваджених проєктів, ухвалених нових завдань і функцій. При цьому потрібно відповісти на питання: “а що це дає?”. На практиці наслідком недотримання цього критерію є неочікувані результати (unprecedented consequences). Нерідко приймаються рішення, які виходять із задоволення вузькогрупових або навіть індивідуальних інтересів і при цьому завдають збитків як ринку, так і суспільному благополуччю. Не дарма з політичного лексикону майже не сходять терміни “бюрократія” і “корупція”.

Ефективність з погляду виконання плану (Plan Realization). Як оцінку результатів діяльності, прийнято використовувати показники, що характеризують ступінь виконання доручень або планових (іноді прогнозних) завдань (такі показники, як валове виробництво, виробництво за сортами, видами продукції, якісні показники, урожайність, площа посівних тощо). У цьому разі ми маємо справу з методом “відношення = “факт/план”, яке легко визначається методами статистики. Коли відбувається перевищення плану, то це оцінюється як позитив. Недовиконання плану свідчить про серйозні недоліки в роботі, невідповідність виконавця посаді або неналежне виконання посадових обов’язків. Хоча, знову ж таки, такий підхід не завжди коректний і виправданий. По-перше, необхідно враховувати форс-мажор, по-друге, зміну обстановки, по-третє, спочатку планові показники можуть поставити завищену планку або містити об’єктивно недосяжні вимоги.

Цільова і виконавська ефективність (Target & Implementation effectiveness). Ефективність публічного управління у цьому випадку складається з двох самостійних

аспектів, перший з яких – цільова ефективність або ефективність цілепокладання (правильність вибору і постановки цілей), а другий – виконавська ефективність (або якість і ступінь досягнення поставлених цілей і завдань). Цільова ефективність відповідає на питання, “наскільки завдання відповідають реальним потребам, наявним у суспільстві”. Вона може зводитися до задоволення поточних потреб на належному рівні і відкриття перспектив, що означають вихід на нові рівні задоволення суспільних потреб і новий прогресивніший стан. Цільова ефективність може бути виражена також у питаннях: “що потрібно робити? і наскільки це потрібно робити? які неприємності з цим можуть бути пов’язані? що це дає?”. Кількісно виміряти цільову ефективність майже неможливо. Крім кількісних вимірників, усе ж таки можна використати такі характеристики, як: зручність, надійність, швидкість, стабільність. Хоча в загальному випадку ефективність суспільної діяльності – це обсяг послуг, які отримують громадяни. Але вони, як правило, не мають вартісного вимірювання і не можуть бути легко підсумовані.

Інтегральним показником, який враховуватиме правильність цілепокладання і точність виконання поставлених згорі завдань, буде *загальна (або інтегральна) ефективність*.

Усі ці види можна виразити такими формулами:

цільова ефективність = поставлені цілі/реальні потреби;

виконавська ефективність = досягнуті результати/поставлені цілі;

загальна ефективність = досягнуті результати/реальні потреби.

Порівняльна ефективність (Relative effectiveness) – це відповідність стандартам або найкращим зразкам, прийнятим у світовій практиці, або середньому рівню, який відповідає рівню розвитку продуктивних сил у суспільстві, досягнутому на цей час (порівняння валового виробництва та урожайності зернових і зернобобових культур в Україні та в Європі).

Критерій розвитку (Development effectiveness). Як орієнтир для оцінки ефективної діяльності, можна також вибрати спрямованість руху на шляху до прогресу або відступу назад. Стагнація в управлінській діяльності часто пов’язується із застійними явищами в суспільстві (динаміка валового виробництва та урожайності зернових і зернобобових культур в Україні).

Реактивна ефективність (Challenge effectiveness). Цей різновид ефективності визначає точність, адекватність, швидкість і чіткість реакцій на виклики суспільства і проблеми, що стоять перед державним органом (реакція на неврожай окремих видів продукції (наприклад гречки), різка зміна цін на світових ринках тощо).

Окрім того, розрізняють *фінансову ефективність* і *предметну ефективність*. Часто виникає спокуса вважати, що чим більше грошей витрачено, тим більше зроблено. Практика показує, що це далеко не так. Тому доцільно визначати потребу в обсязі предметів споживання чи послуг, які продукує орган публічної влади відповідно до компетенції [4].

Зважаючи на різноманітні підходи до розуміння та оцінки ефективності, показники оцінки ефективності управління ринком зерна можна охарактеризувати певним чином (рис. 2).

Можна виділити параметри основних етапів оцінювання ефективності діяльності регіонального управління (рис. 3).

Виконавчі критерії або критерії ефективності використовуються з таких основних причин:

1. Оцінка допомагає поліпшити якість самої діяльності. Вважається, що урядові та регіональні програми існують для надання різних послуг населенню і, таким чином,

сприяють підвищенню рівня життя. Виконавчі критерії визначають для органів регіонального управління шляхи їхньої оптимальної діяльності з надання високоякісних, ефективних і продуктивних послуг мешканцям громади.

2. Виконавчі критерії посилюють відповідальність. Вони мають важливе значення для бюджетного процесу, який можуть значно покращити шляхом оцінки відповідності рівня послуг затратам коштів.

3. Виконавчі критерії підвищують прозорість діяльності влади, тому що документи щодо оцінки результативності її діяльності на основі зазначених критеріїв завжди доступні широкому колу громадськості [5].



Рис. 2. Класифікація показників розвитку ринку зерна за системними ознаками

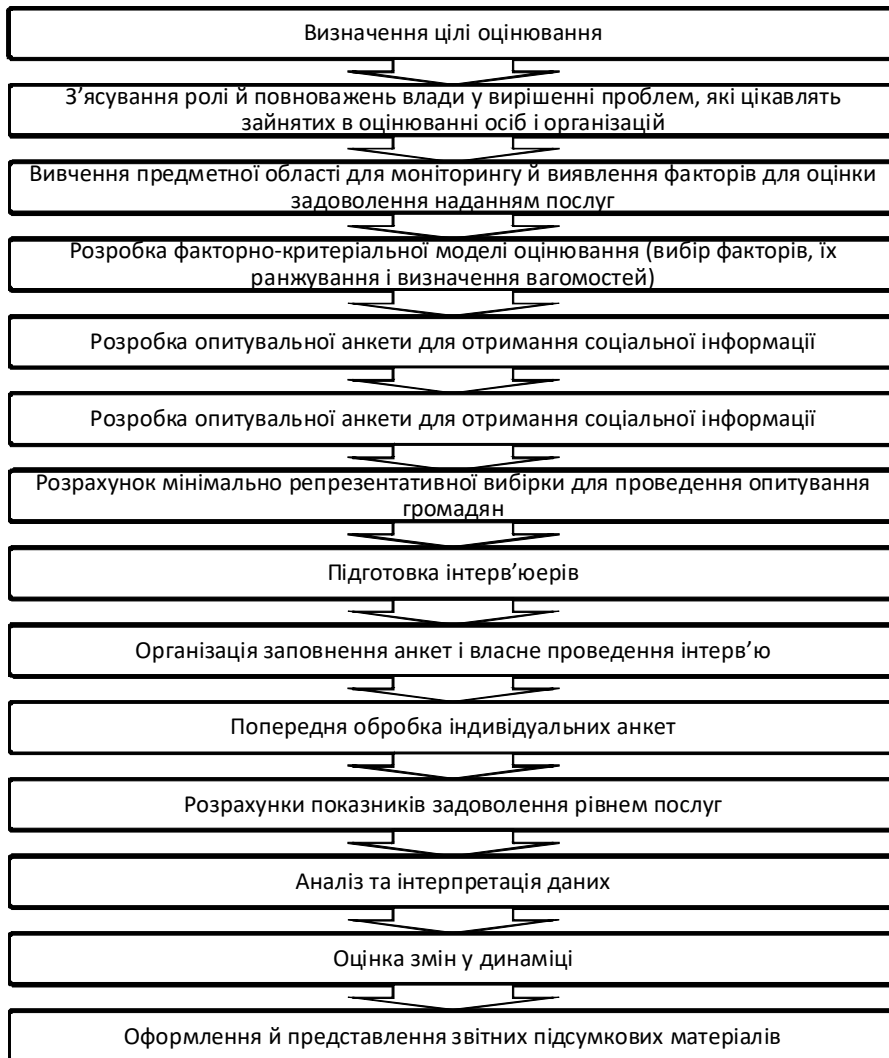


Рис. 3. Етапи оцінювання ефективності діяльності регіонального управління

Розглядаючи специфіку управлінської діяльності, не можна не відзначити, що на різних організаційних рівнях вона неоднорідна. Так, функції керівників вищого рівня більшою мірою сконцентровані на взаємодії із зовнішніми контрагентами організації. Для керівників середньої ланки визначальне значення має оперативність вирішення технічних і організаційних проблем [6]. Цим фактом не можна нехтувати при визначеності критеріїв та проведенні оцінки ефективності регіонального управління на різних ланках системи.

Методологічні підходи дослідження ефективності регіонального управління ринку зерна у сучасних умовах охоплюють методи, засновані на *діалектико-ієрархічному підході* до зернового ринку – складної системи з притаманним їй рухом, розвитком, єдністю і суперечностями.

Подібний підхід враховує вплив змін та розвитку факторів як зовнішнього, так і внутрішнього середовища на ефективність управління ринком, взаємодію складових системи управління, їх властивості і зв'язки, що уможливило розгляд та дослідження ринку зерна як єдиного цілого.

Для висвітлення теоретичних і прикладних аспектів регіонального управління використовуються такі загальнонаукові методи дослідження, як: аналіз, синтез, індукція, дедукція, аналогія, моделювання, абстрагування, конкретизація, системний аналіз, функціонально-вартісний аналіз, формалізація, гіпотетичний, аксіоматичний, історичний, монографічний, балансові, соціологічні методи, спостереження, експеримент. Загальною методологічною основою цих методів став системний аналіз процесу діяльності органів влади на регіональному рівні [7].

Серед аналітичних технологій – **методів**, які використовують при аналізі ефективності регіонального управління ринком зерна, яка, таким чином, може бути значно поліпшена, можна виділити:

1. Порівняння результатів роботи різних органів влади. Така технологія здійснюється за конкретними даними та має важливе значення. Це дає можливість зрозуміти, чому окремі органи влади можуть досягати високого рівня продуктивності та ефективності, досягати кращих результатів, а інші – ні. Обмін результатами є корисним як для платників податків, так і для представників влади. Показовою може бути аналітика урожайності, кількості посівних площ, валових зборів урожаю у різних областях України.

2. Заплановане у порівнянні з реальним. Це досить простий і корисний метод аналізу результатів, застосування якого передбачає визначення для органів управління конкретних цілей діяльності. Ці цілі можуть базуватися на:

- аналізі минулого виконання;
- порівнянні діяльності інших аналогічних організацій та структур за певний період;
- затверджених виконавчих стандартах;
- даних приватного сектора і недержавних організацій;
- вивченні реальних потреб населення тощо.

3. Часові тенденції. Це ще одна цінна аналітична технологія. Діяльність органів регіонального управління зазвичай щороку суттєво не змінюється. Зміни відбуваються поступово, як позитивні, так і негативні, але у підсумку невеликі зміни можуть стати тенденцією, тому органи влади мають збирати, відслідковувати і вивчати результати своєї діяльності протягом декількох років, для того, щоб не опинитись у неконтрольованій ситуації. У розрізі оцінки регіонального управління зерновим ринком цей метод може застосовуватись при аналізі змін (тобто динаміки) показників, що можуть кількісно оцінити ефективність за кінцевим результатом – динаміка об'ємів посівних площ, валового урожаю, урожайності як загалом, так і щодо окремих видів зернових культур тощо.

Також виникає необхідність у створенні об'єктивної системи моніторингу, яка дасть змогу своєчасно і глибоко оцінювати ефективність подій, що відбуваються у регіонах у сфері зернового ринку, та приймати результативні управлінські рішення щодо їх розвитку. Його завдання – оперативне виявлення основних тенденцій та прогнозування розвитку ринку зерна в регіонах, визначення потенційних місць розвитку, виявлення шляхів розкриття регіонального потенціалу розвитку через підвищення ефективності діяльності місцевих органів влади в сфері ринку зерна.

Висновки

Управління регіоном – це управління його розвитком і функціонуванням. Специфіка регіонального управління полягає у тому, що воно відрізняється від усіх інших видів управління на адміністративній території й виражається інтегрованою функцією галузевого, державного, місцевого (самоврядування) і міжгалузевого управління. Маючи такий великий спектр завдань, регіональне управління потребує визначення факторів, критеріїв та впровадження і перманентного використання різноманітних методів визначення ефективності управлінських рішень та дій, що мають окреслити їхню економічну, соціальну, організаційну ефективність.

У статті розглянуті фактори, що беруться до уваги при визначенні ефективності регіонального управління зерновим ринком: стійкість, відтворювання соціального ефекту, обсяг виконаної роботи, ступінь здійсненості вимог, підвищення якості послуг, підвищення якості життя населення, узгодженість результату з метою (результативність), співвідношення витрачених ресурсів до обсягу наданих послуг (економічна ефективність) тощо.

Серед критеріїв оцінювання ефективності управління увагу приділено ефективності з погляду необхідності, ефективності з погляду виконання плану, цільовій і виконавській ефективності, загальній, порівняльній ефективності, критерію розвитку, реактивній ефективності, фінансовій та предметній ефективності.

Серед основних методів, які використовують при аналізі ефективності регіонального управління ринком зерна, виокремлено порівняння результатів роботи різних органів влади, аналіз запланованого у порівнянні з реальним (план-факт), часові тенденції (динаміка показників).

Отже, підсумуємо: “ефективність регіонального управління ринком зерна” не можна розглядати у чистому вигляді як відношення вартості витрат на забезпечення діяльності регіональних органів влади у сфері управління зерновим ринком до вартості результатів цієї діяльності. Діяльність органів регіонального управління спрямована на якісне та своєчасне виконання покладених на них функцій, які складно виразити в цифрових показниках і оцінках. Щодо досягнення суспільних інтересів, забезпечення ефективності регіонального управління зерновим ринком пов’язане з успішністю управління змінами, створенням умов для впровадження нових технологій, швидким та адекватним реагуванням на зовнішні зміни та загрози.

Список використаної літератури

1. Алескеров Ф. Т. Оценки качества государственного управления [Текст] / Ф. Т. Алескеров, К. И. Головщинский, А. В. Клименко. — Препринт WP8/ 2006/02. — М. : ГУ ВШЭ, 2006. — С. 476.
2. Артим І. Факторно-критеріальний підхід до оцінки ефективності державного управління / І. Артим // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 4 / за заг. ред. А. О. Чемериса. — Львів : ЛФ УАДУ ; Кальварія, 2003. — С. 44.
3. Ефективність // Українська Вікіпедія [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki/Ефективність>.
4. Сороко В. М. Результативність та ефективність державного управління і місцевого самоврядування [Текст] : [підручник] / В. М. Сороко. — К. : НАДУ, 2012. — С. 18, 19.

5. Бабінова О. О. Критерії оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: світовий досвід та Україна / О. О. Бабінова // Стратегічні пріоритети [Текст]. — 2007. — № 2(3). — С. 73—78.

6. Городенко Л. Основні шляхи взаємодії районних державних адміністрацій та районних рад у вирішенні питань регіонального соціально-економічного розвитку / Л. Городенко // Вісник УАДУ [Текст]. — 2001. — № 2/1. — С. 75, 76.

7. Ковбасюк Ю. В. Регіональне управління [Текст] : [підручник] / Ю. В. Ковбасюк, В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий. — К. : НАДУ, 2014. — С. 11—13.

*Стаття надійшла до редакції 27.03.2017
Схвалена до друку редколегією 18.04.2017*

M. Sikalo

FACTORS, CRITERIA AND METHODS OF ASSESSING EFFICIENCY OF REGIONAL GRAIN MARKET MANAGEMENT

Factors, criteria and methods for assessment of regional management efficiency and specificity of administrative activity have been considered; the stages of efficiency evaluation of regional grain market management are determined.

Key words: regional management efficiency, regularities of regional management, grain market, efficiency assessment, public management, market mechanisms, factors, criteria, methods of efficiency evaluation.