

Н. А. Фойгт,  
к. е. н., ст. н. с., докторант кафедри управління охороною суспільного здоров'я,  
НАДУ при Президентові України

# ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ПІДХІД ДО ВИКОРИСТАННЯ АНАЛІЗУ СЕРЕДОВИЩА ФУНКЦІОНУВАННЯ В ОЦІНЦІ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**У статті представлено теоретико-методологічний підхід до розробки інтегральної оцінки ефективності державного управління на основі методології аналізу середовища функціонування із застосуванням індивідуальних значень вагових характеристик об'єктів управління в умовах їх динамічної, структурної або просторової диференціації. У науковий обіг вводиться поняття середовища функціонування в оцінці ефективності державного управління.**

**The paper presents theoretical and methodological approach to the developing an integrated assessment of the effectiveness of public administration based on the methodology of DEA using individual weighted characteristics of objects of administration in terms of their dynamic, structural or spatial differentiation. In the scientific turnover introduced the concept of environmental influence on evaluating the effectiveness of public administration.**

**Ключові слова:** державне управління, середовище функціонування, системний підхід, коефіцієнти відносної важливості.

**Key words:** public administration, Data Envelopment Analysis, systematic approach, coefficients of relative importance.

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Зазвичай, дослідники ефективності галузевого управління концентруються на аналізі ресурсно-економічних чинників, ізоляючи їх від інших впливових елементів комплексної системи управління. У таких випадках твердження і висновки формулюються із застереженням: "... при інших рівних умовах ...". При цьому управлінська практика показує, що на ресурсний механізм державного управління значний вплив мають неуправлінські фактори (соціальні, географічні, політичні, інституційні та ін.) Тому, приймаючи економічні рішення, формуючи стратегію розвитку галузі, займаючи певну позицію поведінки, особа, яка приймає рішення (ОПР), може і повинна враховувати і, зрозуміло, використовувати по можливості закони соціального управління, чутливі до особливостей структури та інститутів суспільства, поведінки його окремих груп індивідів та ін. Відповідно наука управління і економіки повинна розробити методологічно обґрунтований інструментарій. Однією з інноваційних методологій в оцінці ефективності державного управління є оцінка середовища функціонування.

## ПОПЕРЕДНЄ ВІВЧЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Питання оцінки ефективності державного управління на різних рівнях влади досліджували: Р. Білик, А. Гошко, О. Кулінич, Г. Мостовий, Г. Одінцова, Т. Проценко. Окрім теоретичні аспекти та підходи до формування ефективності державного управління розглядали В. Воротін, Б. Гаєвський, Г. Дмитренко, С. Дубенко, Л. Зайцева, В. Луговий, О. Коржова, О. Крайник, О. Красівський, Б. Кухта, Я. Малик, С. Мосов, П. Надолішній, В. Олуйко, В. Ребкало, І. Розпутенко, С. Саханенко, С. Сєргогін, О. Сушинський, Ю. Шаров та інші.

## ВІДІЛЕННЯ НЕВІРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Актуальність розвитку методів оцінки ефективності складної системи державного управління, а також необхідність обліку показників ефективності при управлінні складними ієрархічними системами не викликає сумнівів. Проте один з продуктивних підходів у цьому напрямі — аналіз середовища функціонування — поки що залишається поза увагою дослідників.

# МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

## ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Метою даної статті є розробка теоретико-методологічного підходу до розробки інтегральної оцінки ефективності державного управління на основі методології аналізу середовища функціонування із застосуванням індивідуальних значень вагових характеристик об'єктів управління в умовах іх динамічної, структурної або просторової диференціації.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Сучасний стан галузевого управління в Україні можна охарактеризувати як розосередження відносин, глибокі й непропорційні зміни, які призводять до неможливості усереднення, виділення головного процесного тренда. Усереднення можливе лише в умовах максимальної апроксимації до порядку, що говорить про чітку обмеженість середовища. У цьому випадку середньостатистичні характеристики відповідають загальним законам управління, що дозволяє аналізувати ефективність управління з використанням граничних величин, понять альтернативних можливостей, стратегічних, технологічних, структурних альтернатив і т.д.

Підлеглі суб'єкті управління ідентичні по відношенню до головного з точки зору нормативного регулювання їх діяльності. Однак при оцінці ефективності галузевого або регіонального державного управління може виникнути невизначеність через відмінності в середовищі формування стандартних показників оцінки. Тому прості адитивні моделі, що використовуються у багатьох методиках оцінки, виявляються неадекватними.

Середовищем називають систему, відносно якої система, що вивчається, є підсистемою. Крім того, середовищем називають все, що знаходиться поза системою. Постановка проблеми порівняння односпрямованих, але різних систем, дозволяє групувати ці два визначення середовища у більш цілісне: середовищем потрібно називати всі можливі стани об'єкта або системи, які визначаються однорідними показниками. Інакше кажучи, середовище визначає безліч потенційних станів системи. При цьому відносини системи із середовищем кількісно і якісно формалізовані, і визначають ефективність функціонування системи. У дослідженнях ефективності управління прийнято диференціювати середовище за певними критеріями. Так, наприклад, ефективність управління охороною здоров'я можна визначати за рівнем управління, виділяючи національне, регіональне і муніципальне середовище управління; або за критерієм рівня надання медичної допомоги — первинної, вторинної та третинної, або за структурою фінансування, і т. п. У цілому "не можна говорити про ефективність управлінської діяльності без прив'язки до навколошнього економічного, юридичного і навіть політичного середовища, тобто середовища реалізації процесу управління" [1].

Суть методу оцінки впливу середовища на ефективність державного управління полягає не в самому вимірі впливу кожного фактора (серед соціальних, політичних і т. д.), а в можливості врахування такого впливу. Середовище обмежує можливості управлінської діяльності в досягненні певних результатів, через що показники ефективності необхідно розглядати як максимально обмежені середовищем. Таке обмеження зумовлене наявністю факторів, властивих середовищу і таких, що тією чи іншою мірою піддаються управлінню. Конкретне середовище функціонування формується поєднанням певних факторів і передбачає кілька управлінських альтернатив, межа можливостей для кожної з яких є обмеженою.

Таким чином, під середовищем функціонування при оцінці ефективності державного управління ми розуміємо систему граничних можливостей результатів управління на-

бувати значення вихідних показників (цільових результатів діяльності) при певних вхідних показниках (вимірюваних ресурсів). Оскільки державне управління є багатоцільовим процесом, то в основу розробки інструментарію оцінки середовища можуть бути покладені принципи, подібні неокласичній концепції графіка виробничих можливостей. Дійсно, ми маємо модель оцінки досягнення граничних можливостей управлінської діяльності за декількома цілями. Графік виробничих можливостей свідчить, що більш високий результат за однією метою повинен знизити граничний результат по іншій цілі. Таким чином, компроміс можливого співвідношення цілей є індивідуальним вибором або управлінською стратегією.

Як відомо, основою у розробці та використанні показників ефективності державного управління є системний підхід [2]. Система і цілісність є поняттями взаємозумовленими, але особливістю системи державного управління є її комплексність і багатоцільовість. У кожному конкретному випадку система своєрідна, і з цієї точки зору система модель управління повинна передбачати альтернативи способів взаємодії з середовищем. Тому для оцінки комплексної ефективності системи управління важливо правильно визначити шкалу вимірювання змін і відмінностей стану об'єкта управління: чи буде це шкала функціонування або шкала розвитку. Коли загальна сума задоволення умов зовнішнього (відні фактори) і внутрішнього середовища (відні фактори) не змінюються, а сама система та окремі її елементи переходят із одного стану в інший, то змінюється режим функціонування системи при сталості рівня режиму розвитку. Режим розвитку характеризується зміною суми задоволення умов зовнішнього і внутрішнього середовища системи. Це означає, що на кожному рівні розвитку системи припускаються різні альтернативи її функціонування. При цьому чим вище рівень розвитку, тим менше альтернатив функціонування. По суті, альтернативами функціонування є ні що інше, як стратегія чи політика по відношенню як до внутрішнього, так і до зовнішнього середовища. Для порівняльної оцінки систем важливо виділити найбільш високий рівень розвитку з усіх можливих, оцінити альтернативи функціонування на цьому режимі з тим, щоб виявити найбільш швидкий шлях розвитку досліджуваної системи. Таким чином, зміна вхідних і вихідних факторів системи змінюють її стан не тільки за шкалою рівня розвитку, але і за шкалою функціонування.

Зазначені положення є суттєвими у вирішенні завдань порівняльного аналізу суб'єктів управління, бенчмаркінгового дослідження (на етапі визначення еталону), а також для оцінки рейтингу чи інтегральної оцінки. Всі ці завдання пов'язані зі згортою індикаторів окремих аспектів ефективності галузевого або регіонального управління в єдиний інтегрований показник. Істотним моментом у вирішенні багатокритеріальних завдань є порівняння важливості окремих критеріїв при отриманні комплексної оцінки. Здійснення цього порівняння методом експертних оцінок пов'язане з великими труднощами і часто призводить до невірних результатів при оцінці складних об'єктів. Це викликано тим, що експертам дуже важко коректно визначити внесок окремих показників при великому їх числі. Крім того, коефіцієнти відносної важливості можуть змінюватися при зіставленні важливості показників на різних ділянках шкали, тому навіть при правильно обраному гіпотетичному стані системи застосування її вагових значень до інших станів не є достатньо обґрунтованим.

Якщо припустити, що на найбільш високому рівні управління існує кілька функціональних альтернатив, тоді базою порівняльної оцінки стане не еталон, що визначає єдину можливі ваги факторів оцінки, а еталонна група, яка припускає певний інтервал варіації вагових коефіцієнтів фа-

# МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

кторів. Вагові значення можуть визначатися, виходячи з ідеї "компромісу", яка є центральною в теорії корисності. Міра компромісу, його характер найбільш часто вимірюється (представляється) дробовими числами від нуля до одиниці, іменованими ваговими коефіцієнтами або коефіцієнтами важливості критеріїв.

Виходячи з даної концепції, інструментом інтегральної оцінки пропонується метод аналізу середовища функціонування [1], в якому під ваговими коефіцієнтами розуміється нормоване прирошення цільової функції, що припадає на одиницю приросту часткового критерію, інваріантне відносно фіксованих рівнів значень за іншими критеріями. Знання функції цінності та вагових коефіцієнтів, як правило, знімає невизначеність завдання прийняття рішень. Полярно протилежна ситуація виникає, коли ідея компромісу не може бути застосована, тобто не можна компенсувати значення одного критерію за рахунок інших (Парето-оптимізація). Між цими крайніми ситуаціями знаходиться вся проблематика прийняття управлінських рішень, оскільки труднощі отримання інформації щодо порівнянності (важливості) критеріїв та їх оцінок поєднуються з низькою достовірністю, тобто слабкою стійкістю такої інформації.

У теорії та практиці комплексного порівняння поширеною є думка, що стратифікація альтернатив або об'єктів порівняння менш обтяжена проблемами обчислення відносної важливості критеріїв. Проте, тут доречно вказати на дискусійність таких суджень. Адже для об'єктивної стратифікації, коли інтервал байдужості по відношенню до інтегрального показника є чітко визначенним, виникає ще більше проблем. Точність стратифікації можлива лише при точному попередньому комплексному порівнянні об'єктів. Тут інтегральний показник є тим засобом, який може розділити простір об'єктів на рівні стратегії. Крім того, інтегральний показник чітко визначає межі між стратегіями. Отже, стратифікація є більш відповідальним і складним способом порівняння об'єктів. Привабливість же порівняння таким способом зумовлена тим, що зазвичай простір поділяється не більше ніж на п'ять-шість класів. При цьому помилки моделі компенсуються частими збігами переваг за певними об'єктами, тобто у багатьох випадках помилка інтегрального показника перебуває у заданому інтервалі стратегії. Таким чином, для порівняльної оцінки об'єктів найбільш проблематичним і в той же час важливим є встановлення відносних вагових коефіцієнтів. Вагові значення показників дозволяють визначити чисельне значення інтегрального показника, що, у свою чергу, дозволяє визначити заходи щодо оптимізації часткових показників.

Вагові значення показників залежать не тільки від структури найбільш оптимального стану об'єкта. Так, в теорії мікроекономіки відомі так звані криві Енгеля, які характеризують найбільш бажані структуру або розподіл благ залежно від наявних коштів. Очевидно, що найбільш оптимальна структура показників може прийняти аналогічну залежність від рівня інтегрального показника. Так, наприклад, якщо у місцевого суб'єкта управління дуже низькі показники ефективності, то важливість показників, що забезпечують його здатність функціонувати, буде вищою, ніж якби всі показники мали високий рівень. На більш високому рівні важливості набувають ті показники, які доцільно поліпшувати. Такі показники, як правило, мають нечітке обмеження, тобто можливість їх поліпшення вважається необмеженою. Крім того, вагові значення багато в чому залежать від суб'єкта оцінки. Так, якщо це суб'єкти місцевого самоврядування, то важливість тих чи інших показників зумовлюється їх стратегічними перевагами. Суб'єкти ж державного управління, будучи зовнішнім середовищем щодо муніципальної вла-

ди, очевидно, будуть оцінювати важливість тих же показників зі своїх позицій.

Вагові значення можуть також зумовлюватися орієнтацією оцінки на перспективу (стратегічні чи тактичні рішення), орієнтацією на прогнозування стану ( враховувати темпи розвитку середовища), розподілом так званого бета-фактора, тобто розподілу малозначущих, але численних суб'єктивних і об'єктивних чинників. Це дає підстави говорити про те, що вагові значення приватних показників відіграють значну роль у розрахунку інтегрального показника і містять складну інформацію про стан середовища прийняття рішення. Таким чином, порівняльна оцінка повинна бути гнучкою до останнього етапу — прийняття рішення, виділення лідера, встановлення гіпотетично оптимального стану об'єкта управління, присвоєння рейтингу або інтегрального показника. Все це разом і є процесом локалізації в області простору критеріїв (цілей, показників), яка являє собою певний рівень розвитку системи. Тому вельми корисним попереднім кроком є дослідження всієї сукупності таких областей. У мікроекономіці аналогом таких областей є криві байдужості, ізокванти і т.п. Аналогом локалізації в мікроекономіці є точка дотику ізокванти та ізокости.

## ВИСНОВКИ

На основі вищевикладеного можна стверджувати, що:

- існує об'єктивна необхідність проводити оцінку впливу неуправлінських чинників на досягнення певного стану об'єкта управління;
- середовище функціонування державного управління в рамках системного підходу являє собою систему граничних можливостей об'єкта управління приймати значення вихідних показників при певних вхідних показниках;
- для визначення комплексної ефективності важливо правильно оцінити, за якою шкалою — функціонування або розвитку — вимірюється різниця стану системи;
- на кожному рівні розвитку об'єкта управління припустимі різні альтернативи управління його функціонуванням;
- в умовах, коли існує кілька альтернатив функціонування об'єкта управління на найбільш високому рівні розвитку, базою порівняльної оцінки стане еталонна група, що передбачає певний інтервал варіації вагових коефіцієнтів факторів управління;
- коефіцієнти відносної важливості можуть змінюватися у процесі варіації показників;
- об'єктивність стратифікації можлива лише при об'єктивному попередньому комплексному порівнянні об'єктів;
- можливість чисельного визначення ефективності управління дозволяє планувати заходи щодо оптимізації часткових показників такої ефективності;
- вагові значення показників відіграють важливу роль у розрахунку інтегрального показника і містять в собі складну інформацію про стан середовища прийняття рішення.

Перспективою подальших досліджень у даному напрямі є подальший розвиток методів оцінки ефективності складної системи державного управління та методичних інструментів обліку показників ефективності управління складними ієрархічними системами.

## Література:

1. Charnes, A. Measuring the efficiency of decision making units / A. Charnes, W.W. Cooper, E. Rhodes // Eur. J. Opl. — 1978. — Res 2. — P. 429—444.
  2. Баканов, М.И. Теория экономического анализа: учебник / М.И. Баканов, А.Д. Шеремет. — 5-е изд., доп. и перераб. — М.: Фінанси и статистика, 2005.
- Стаття надійшла до редакції 27.06.2011 р.