

УДК 3.351

М. В. Шашина,
к. е. н., доцент кафедри економіки і підприємництва, Національний технічний
університет України "Київський політехнічний інститут", м. Київ

ЕВОЛЮЦІЯ ПОНЯТТЯ ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

М. Shashyna,
Ph.D. in Economics, assistant professor of economy and entrepreneurship, NTUU"KPI", Kyiv

THE EVOLUTION OF THE CONCEPT EFFICIENCY OF STATE ADMINISTRATION

Стаття розкриває проблеми теоретичного характеру щодо суті поняття ефективність державного управління, неоднозначність сприйняття якого впливає на практичний рівень його оцінювання. Такі тенденції виявляються у розкритті ефективності управління в цілому, і поглиблюються щодо державного управління. Неоднозначність розуміння, що являє собою ефективність державного управління викликана багаторівневістю самого державного управління, складністю оцінки управлінської праці та критеріїв визначення ефективності. Тому відслідковування тенденцій, які вплинули на еволюцію формування поняття ефективності державного управління можуть надати можливість логічної систематизації теоретичних підходів та виявлення шляху до формування загального несуперечливого тлумачення поняття, а потім і оцінки самого державного управління. Теоретичні положення, які були проаналізовані на основі опрацювання вітчизняних та закордонних науковців свідчать про комплексність характеризованого поняття та неможливість надання дискретного визначення.

The article reveals the problem of theoretical concepts on the merits of the effectiveness of public administration, the ambiguity of perception which affect the practical level of assessment. These trends are in the disclosure of management efficiency in general and aggravated on public administration. Ambiguity understanding of what constitutes effectiveness of government called multilevel governance of the complexity of administrative work and evaluation criteria for effectiveness. Therefore, tracking trends that have influenced the evolution of concept formation efficiency of public administration may allow logical systematization of theoretical approaches and opening towards a consistent overall interpretation of the concept, and then the evaluation of public administration. The theoretical approaches that have been analyzed on the basis of study of domestic and foreign scholars suggest complexity characterized by the concept and the inability to provide a discrete definition.

Ключові слова: ефективність, державне управління, оцінка, витрати.
Key words: efficiency, state administration, estimation, charges.

ВСТУП

Ефективність управління часто визначають як ефективність функціонування і залежить від форм, методів та способів управління. Ефективність управління отожднюється також з результативністю і може визначатись, наприклад, ступенем відповідності результатів, яких досягає орган управління, нормативним вимогам, аналогам, програмним настановам, розрахунковим показникам прогнозу рівня господарської діяльності [7, с. 56].

У багатьох працях відзначається, що результат управлінської діяльності співвідноситься з витратами на управління. За словами Г. Саймона діяти ефективно означає використовувати найдешевші засоби для досяг-

нення бажаних цілей [9, с. 12]. Це положення розвинуто і в праці М. Лесечка "Основи системного підходу: теорія, методологія, практика". Він визначає ефективність як нормативний до затрат ресурсів результат дії або діяльності системи на певному інтервалі часу. Зокрема вчений досліджує два основні напрями ефективності: телеологічний та природно-науковий [5, с. 222].

Найчастіше як в зарубіжній, так і вітчизняній літературі як ефективність управління на макрорівні співвідносять витрати уряду до ВВП. У своїй праці Е. Ясин [13] пропонує вважати, що чим менш ефективне управління, тим більше необхідно ресурсів для його функціонування. Але при цьому необхідно розрізняти витрати на функціонування (утримання, використання, застосу-

вання) його об'єктів та витрати на власне управлінську систему, тобто утримання апарату управління, засоби управління, інформацію. Також достатньо складно визначити, керуючись цим підходом, наскільки ефективно органи державного управління виконують свої функції і як це пов'язано безпосередньо з управлінням та впливає на економічне зростання і добробут країни в цілому.

Зазначені та решта суперечностей і проблемних питань викликають необхідність дослідити еволюційні чинники формування ефективності державного управління з метою логічного структурування передумов та наслідків визначення понятійної складової, що викликала такі розбіжності трактування та пошуку тенденцій, які б сприяли універсалізації його сприйняття.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Окреслене коло питань досить широко розглядалось в науковій літературі. Дослідженням розвитку теорій державного управління займалися А. Мельник, М. Лесечко, Ф. Шамхалов та багато інших видатних науковців, які тим не менш залишили простір для роботи у напрямі ефективності державного управління, починаючи від понятійного апарату закінчуючи питаннями критеріальної оцінки.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Постановка задачі полягає у розкритті сутності та наслідків етапів формування понятійного апарату ефективності державного управління.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Досить сміливо можна стверджувати, що родоначальниками теоретичних та практичних досліджень ефективності державного управління можна вважати американських вчених, починаючи з Ф. Тейлора. Оскільки, на початку 20 ст. у багатьох містах США створювались комітети та відділи ефективності. Пізніше, у відповідності із законом про бюджетне фінансування виконавчих та судових органів Комісія по справам державних службовців мала створити систему оцінок для підвищення ефективності роботи службовців. У цей час підходи до ефективності державного управління ототожнювались з підходами, які застосовувались в організаціях. "Слід відмітити також те, що питання про вимір ефективності державного управління, рівно як і будь-якої організації, завжди знаходився в центрі уваги вчених та практиків в області теорії організації" [12, с. 458]. В розглядуваному контексті інтерес представляє вираз губернатора штату Вашингтон Д. Іване, який казав: "Досить довго продуктивність мала такий зміст як в приватному секторі. Тепер її підвищенню повинно стати девізом для органів державного управління. Ми повинні довести, що держава може надавати людям послуги за сприятливими для них цінами" [8, с. 44].

Актуалізація питань ефективності відбулась на початку 80-х років, коли цими проблемами почали опікуватись і політичні кола, в зв'язку із зниженням даних показників. "Вважалось, що урядові чиновники працювали не так ефективно, як очікувало від них суспільство" [12, с. 459]. Такі постулати призвели до формування тези

та практичного її впровадження, щодо зменшення розмірів державного апарату, витрат на його утримання, персонал державних службовців.

Для покращення показників продуктивності Г. Такман, досліджуючи дані процеси, рекомендує працювати за наступними напрямками:

- скорочення числа службовців в державних установах;
- розвиток конкуренції між цими установами в області надання послуг населенню;
- надання значних стимулів приватному сектору;
- приватизація, перегляд показників за якими оцінюються результати діяльності державних організацій [11].

Дані процеси відбуваються на фоні великих бюджетних дефіцитів, астрономічних державних боргів, що спонукає деяких політиків реалізувати методи державного управління, характер яких більш властивий для приватного сектору [12, с. 461]. Наслідком такої практики стає відокремлення господарської діяльності від політики.

У цей час формується так званий "новий підхід до ефективності". Як вважають С. Брайт та Р. Джойс, сутність даного підходу полягає в тому, що "зростання вартості або підвищення ефективності використання ресурсів повинні дозволяти скорочення загальних витрат, зростання якості послуг або надання нових видів послуг" [1, с. 47]. Даний підхід націлений, в першу чергу на те, що має зменшуватись обсяг державних витрат, але об'єм послуг та їх якість повинні зберігатись на тому самому рівні, або збільшуватись за рахунок підвищення продуктивності. З точки зору практики, це було зафіксовано в політиці Р. Рейгана. "Постановою А-76 передбачалось підвищення ефективності шляхом відкритої конкуренції державних установ та приватних організацій. В постанові чітко було зафіксоване положення, відповідно до якого, якщо державна організація спроможна виконати на відповідному рівні роботу, то дана робота залишається за цією організацією, якщо ж ні, то контракт підписується із зовнішньою приватною організацією" [12, с. 462].

Очікувані темпи зростання ефективності не відбулись, оскільки хибність даної теорії полягала в її базисних положення — підвищення продуктивності не можна підвищити шляхом постійного скорочення витрат. С. Кодль відмічала: "керівник повинен мати бюджетні стимули або надбавки за перевищення встановленого рівня ефективності своєї діяльності; тим самим аби заохочувалось зростання продуктивності в плані ефективності, якості та строків виконання робіт" [2, с. 39].

Подальше дослідження підходів виміру ефективності вказує на те, що основною тезою стало перенесення "всіх сподівань на підвищення рівня ефективності органів державного управління слід покласти на бюрократію" [12, с. 463].

Але поряд виникає цілий спектр проблем пов'язаний з оцінкою ефективності діяльності управлінських органів. Важливо врахувати, що більшість показників державних економічних витрат та результатів, товарів та послуг відображають рівень державної діяльності лише в тій мірі, в якій вона знаходить пряме відображення в державному бюджеті у вигляді доходів та витрат. Як справедливо зазначав П. Серф: "у будь-які кон-

цепції ефективності державного управління повинні враховуватись непрямі соціальні витрати та вигоди, пов'язані з реалізацією державної програми" [10]. Складність виникає в тому, що таких непрямих наслідків виникає множина, але відсутні чітко розроблені принципи, які могли б звести їх в струнку систему обрахунку.

Виходячи з цього, Д. Брюммерхофф пропонує використовувати для оцінки державної діяльності відносні показники. Можна використовувати також структурні показники, які відображають частку державних службовців у загальній кількості зайнятих. Але недолік даних показників міститься в тому, що при їх застосуванні можна отримати різні величини. В той же час вони впливають на інформативність державних економічних показників.

Розглядають також інші відносні показники, наприклад, державні витрати на душу населення. На думку Д. Брюммерхоффа, при розрахунку та оцінці державно-економічних структурних показників мова йде в першу чергу про розмежування частин, наприклад, державних витрат та загального обсягу (наприклад, ВВП). Так, можна визначити відношення сукупних витрат держави до ВВП (загальна частка держави) або відношення до ВВП тільки частини державних витрат (наприклад, витрати на оборону).

Тому, як правило, розраховують тільки державні витрати, до яких дорівнюють державні послуги. Це викликає неефективну поведінку органів виконавчої влади і заважає встановленню успішного контролю за державною діяльністю.

Якщо використовувати показники державного споживання, то слід зазначити, що споживання ресурсів органами виконавчої влади не є показовою для оцінки виробництва та ефективності надання благ. Як зазначає Ф. Шамхалов: "Діяльність організації вважається ефективною, якщо за допомогою засобів та ресурсів, якими вона розпоряджається, забезпечується більш високий рівень продуктивності, або якщо ті самі результати діяльності досягаються при вкладанні меншого обсягу ресурсів" [12, с. 468].

Важливо врахувати й те, що більшість організацій, як правило, складають закриті системи. Відповідно в силу взаємодії з навколишнім середовищем засоби та цілі організації підлягають зміні. Внутрішні та зовнішні фактори роблять організацію системою рухомою. І відповідно до змінної ситуації вимагають розробки нових підходів та стратегій. Якщо організація прагне бути ефективною, то вона повинна бути орієнтованою на досягнення високого значення даного показника, забезпечення конструктивних установок персоналу та здатностями пристосовуватись до змінних процесів. Вона повинна бути гнучкою та здатною контролювати зовнішнє оточення, щоб гарантувати достатній рівень коштів [3].

У розглядуваному контексті інтерес представляє позиція Г. Даунса та П. Ларкі, які продовжували розвиток започаткованих теорій. Суть цієї позиції полягає в тому, що автори провели більш чітку лінію розмежування між поняттями управлінської ефективності (managerial efficiency) та поняттям економічної ефективності (economic efficiency). Управлінська ефективність передбачає порівняння співвідношення витрат та випуску в

будь-якій організації, на різних видах підприємств або стосовно до певного органу державного управління, або ж до всієї системи державного управління, а також може бути використане в теоретичних дослідженнях проблем управління.

Економічна ефективність — представляє собою оцінку результатів діяльності (випуску) організації. В той же час це поняття трактує, що раціонально організована державна економічна програма має досить важливе значення для вдосконалення та покращення стану суспільства в цілому. Значимість цього поняття полягає також і в тому, що воно виходить з постулату, відповідно до якого ринок, який взятий сам по собі, без участі держави не здатний відповідним чином розподіляти інвестиційний капітал. Більш того в забезпеченні багатства, благоустрою та здоров'я суспільства велика роль належить суспільству.

У сучасних умовах їх дослідження набули нового аспекту і досить часто в середовищі державних службовців поняття "управлінська ефективність" використовується як синонім поняття "технічна ефективність" ("effectiveness") при оцінці результатів діяльності органів державного управління або конкретних галузей виробництва [4]. Якщо під технічною ефективністю розуміють досягнення поставлених цілей державних служб, то економічна ефективність оцінюється з точки зору відношення виконаних витрат до фінансових результатів. Тут мова йде в основному про рівень послуг, який можна забезпечити за даних ресурсів. Вона визначається діяльністю державних служб та надає уявлення про те, чи здатні останні виробляти достатній обсяг товарів та послуг на кожен вкладену грошову одиницю.

Економічна ефективність діяльності державних служб пов'язана з внутрішнім положенням справ, зі своєю власною діяльністю та дає зрозуміти, чи достатній об'єм послуг відбувся на кожен вкладену грошову одиницю. Технічна ж ефективність залежить від зовнішніх, які мають більший або менший вплив як на діяльність державних служб, так і на характер послуг, які надаються такими службами, на стан суспільства.

При оцінці ефективності показник об'єму виконаної роботи для вчених став більш вживаним. Оцінка результатів діяльності організації значно спростила з введенням методу аналізу економічної політики, який став загально визнаною частиною процесу прийняття рішень та планування в організаціях. Поступово стало очевидно, що важливим показником розвитку національної економіки служить обсяг ВНП, який дає більш менш правильне уявлення про величину всього, що виробляється країною за рік за допомогою наявних коштів та ресурсів.

Сучасні напрями теорії державного управління акцентують на зміщенні понятійного розкриття ефективності державного управління у площину державного програмування, оскільки застаріла та нездатна до високої продуктивності програма бути змінена на більш ефективну. З цим тісно пов'язане цілепокладання, яке, на думку Пітерса та Райта, полягає в наступному:

- специфіка державних цілей;
- зіставлення в програмах державних дій з цими цілями;

— надання інформації про те, яким чином використовуються ресурси в теперішній момент, про ступінь досягнення поставлених цілей;

— розробка альтернатив та впливів найбільш ефективної з них (аналіз "витрат-вигод");

— систематична перевірка планів та програм з точки зору нових розробок, аналіз і т.д. [6, с. 621].

Цей підхід дав поштовх систематичному аналізу цілей та засобів, особливо дослідженню діяльності держави в сфері надання послуг. Така система пояснює можливі межі схеми "цілі-засоби" з багатьма рівнями державних витрат та послуг.

ВИСНОВКИ

Сучасні дослідники та практики державного управління зіштовхуються з аналогічними проблемами у вирішенні суті та параметричних значень ефективності державного управління, що і їх попередники.

Проблема ефективності управління є складною і суперечливою. Вона стосується всіх рівнів управління та господарювання. Основою її вирішення є успішне формування національної економіки.

На ефективність управління впливає як держава, місцеві органи влади, так і власне якість менеджменту на кожному його об'єкті. Здійснювані економічні перетворення змінили форми управління та істотно вплинули на методи і підходи до визначення та оцінки ефективності державного управління. Необхідно констатувати, що однозначного підходу до визначення ефективності державного управління не створено економічною наукою. Дотепер немає єдиного трактування поняття ефективності управління на мікро-, мезо- та макrorівнях із врахуванням конкретних характеристик об'єктів, що його складають. Якщо виходити з такого теоретичного положення, тоді ефективність державного управління державним сектором не можна оцінювати за одним її видом чи показником. Тому її слід розглядати як комплексне поняття, яке розкривається через цільову, соціальну, економічну та бюджетну ефективність.

Література:

1. Bryant S. Federal productivity lesson / S. Bryant, R. Joys // The Bureaucrat. — 1984. — Vol. 13. — № 1. — P.47
2. Caudle S.L. Productivity politics: Gilding the farthing / S.L. Caudle // Productivity review. — 1985. — Vol. 44. — P. 39.
3. Coulter P. Organizational effectiveness in the public sector: the example of municipal fire protection / P. Coulter // Administrative science quarterly. — 1979. — Vol. 24. — № 1.
4. Downs G.W. The Search for government efficiency: from hubris to helplessness / Downs G.W., Larky P.D. — N.Y.: Temple Univ Pr., 1986. — 273 p.
5. Лесечко М.Д. Основи системного підходу: теорія, методологія, практика. — Львів: УАДУ, 2002. — 300 с.
6. Питерс Б.Г. Социальная политика и управление: вчера и сегодня / Новые направления / Б. Питерс, В. Райт. — М.: Политическая наука, 1999. — С. 621.
7. Радыгин А. Собственность и интеграционные процессы в корпоративном секторе (некоторые новые тенденции) // Вопросы экономики. — 2001. — № 5. — С. 26—45.

8. Ryan R. The state of Washington productivity program / Administering state government productivity improvement programs. — N.Y. — 1989. — P. 44.

9. Саймон Г.А. Адміністративна поведінка: дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції: Пер. з англ. — К.: АртЕк, 2001. — 392 с.

10. Serf P. Administrative theories and politics / P. Serf. — Toronto, University of Toronto Press. — 1973. — P. 73.

11. Tuckman H.P. Alternative approaches in correcting public sector inefficiency / H.P. Tuckman // American journal of economics and society. — 1985. — vol. 44. — P 55—65.

12. Шамхалов Ф. Теория государственного управления / Ф. Шамхалов. — М: Экономист, 2003. — 638 с.

13. Ясин Е. Бремя государства и экономическая политика / Е. Ясин // Вопросы экономики. — 2002. — № 11. — С. 3—15.

References:

1. Bryant, S. and Joys, R. (1984), "Federal productivity lesson", The Bureaucrat, Vol. 13, No 1, p. 47.
2. Caudle, S.L. (1985), "Productivity politics: Gilding the farthing", Productivity review, vol. 44, p. 39.
3. Coulter, P. (1979), "Organizational effectiveness in the public sector: the example of municipal fire protection", Administrative science quarterly, vol. 24.
4. Downs, G.W. and Larky, P.D. (1986), The Search for government efficiency: from hubris to helplessness, Temple Univ Pr., NY, USA.
5. Lesechko, M.D. (2002), Osnovy systemnoho pidkholdu: teoriia, metodolohiia, praktyka [Based on system approach: teoriya, metodologiya practice], UADU, L'viv Ukraine.
6. PETERS, B.G. and RAJ, V. (1999), Social'naja politika i upravlenie: vchera i segodnja [Social policy and management: Yesterday and Today], Politicheskaja nauka, Moscow, Russia.
7. Radygin, A. (2001), "Ownership and integration processes in the corporate sector (some new trends)", Voprosy jekonomiki, vol. 5, pp. 26—45.
8. Ryan, R. (1989), The state of Washington productivity program / Administering state government productivity improvement programs, NY, USA.
9. Sajmon, H.A. (2001), Administratyvna povedinka: doslidzhennia protsesiv pryjniattia rishen' v orhanizatsiiakh, scho vykonuiut' administratyvni funktsii [Administrative Behavior: A study of decision making in organizations that perform administrative functions], ArtEk, Kyiv, Ukraine.
10. Serf, P. (1973), Administrative theories and politics, University of Toronto Press, Toronto, Canada.
11. Tuckman, H.P. (1985), "Alternative approaches in correcting public sector inefficiency", American journal of economics and society, vol. 44, pp. 55—65.
12. Shamhalov, F. (2003), Teorija gosudarstvennogo upravlenija [Theory of Public Administration], Jekonomist, Moscow, Russia.
13. Jasin, E. (2002), "The burden of the state and economic policy", Voprosy jekonomiki, vol. 11, pp. 3—15. *Стаття надійшла до редакції 16.02.2015 р.*