

Л. М. Письмаченко, доктор наук
з державного управління,
професор кафедри обліку і аудиту
Академії митної служби України

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА ЗАСАДАХ КОНЦЕПЦІЇ КОНТРОЛІНГУ

Реформування системи державного управління потребує пошуку нової концепції підвищення ефективності, результативності та якості прийнятих управлінських рішень. У даній статті розглядаються основні сутнісні та змістовні складові й можливі варіанти впровадження концепції контролінгу в органах державного управління різного рівня.

Реформирование системы государственного управления требует поиска новой концепции повышения эффективности, результативности и качества принятых управленческих решений. В данной статье рассматриваются основные сущностные и содержательные составляющие и возможные варианты внедрения концепции контроллинга в органах государственного управления разного уровня.

The reformation of the system of state administration requires the search of new conception of rise of efficiency, effectiveness and quality of made administrative decisions. In the given article basic essence and rich in content constituents are considered and possible variants of introduction of conception of controlling in the organs of state administration of a different level.

Ключові слова. Концепція контролінгу, державна служба, державне управління, принципи контролінгу, адміністративний менеджмент.

Вступ. Створення високопродуктивної та ефективної системи державного управління в Україні є передумовою подальшої демократизації, економічного та соціального розвитку суспільства. У цьому зв'язку особливого значення набуває адміністративна реформа у сфері управління з метою підвищення ефективності державної політики та діяльності уряду. Наразі діяльність інститутів державної служби в Україні лише в окремих випадках відповідає вимогам професійного управління. І доступ до державної служби, і практика підвищення по службі є заповігизованими і значною мірою ґрунтуються не на результатах роботи чи рівні кваліфікації й професіоналізму. Це стосується як керівників, так і широкого загалу працівників сфери державного управління різного рівня.

Взагалі проблеми підвищення ефективності управління давно хвилюють і управлінців-практиків, і науковців. Уперше вони були розкриті в працях представників тейлорівської школи управління (Ф. В. Тейлора, Ф. Гілберта та Г. Ганта), на зміну якій прийшла концепція адміністративного управління, що дала поштовх до нового напрямку в теорії управління – концепції людських відносин (Е. Мейо, М. Фоллет), в якій головну роль в успішному управлінні віддавали саме людському фактору. Проте ці теорії будувалися на основі деталізації та вивчення впливу окремих факторів на формування інституту управління. Системний же підхід, який дозволив інтегрувати відокремлені функції управління заради досягнення певної мети, з'явився дещо пізніше й отримав назву контролінг.

У зарубіжній та вітчизняній літературі формуванню та розвитку концепції контролінгу присвятили свої праці А. Дайле, М. Г. Грещак, О. С. Коцюба, С. В. Івахненко, О. В. Мелих, Т. Манн, Е. Майер, С. Н. Петренко, Х. Й. Фольмут, Г. О. Швиданенко, В. В. Лавриненко, О. Г. Дерев'янку, Л. М. Приходько та ін. Проте ці та інші праці присвячені в основному розвитку контролінгу у сфері бізнесу. Практично не розкритими залишаються питання впровадження контролінгу в інституції державної влади. Тому в період тотального реформування системи державного управління важливе осмислення можливості використання методів та інструментів контролінгу для формування якісно нових органів державної влади різних рівнів.

Постановка завдання. Мета нашого дослідження – розкриття сутності та еволюції концепції контролінгу та основних передумов і порядку його імплементації до діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах реформування системи державного управління.

Результати дослідження. Державна служба для правлячої еліти завжди була ресурсом створення робочих місць для своїх партійних активістів, а тому в ній існує надмір співробітників. Отже, слід рахуватися з можливістю того, що під час аналізу реальних потреб і з урахуванням обсягу послуг, які надавалися досі, оптимальна кількість робочих місць може виявитися суттєво меншою від тієї, що існує. Тут є дві можливості: по-перше, можна скоротити державну службу до тієї кількості співробітників, яка справді потрібна, що зумовить необхідність звільнень і навряд чи доцільно, навіть виходячи з політичних міркувань; по-друге, спробувати суттєво збільшити обсяг управлінських послуг та покращити їх якість з тією ж кількістю наявних співробітників, але при цьому, швидше за все, не обійтися без інтенсивних інвестицій у фахову підготовку та підвищення кваліфікації посадових осіб органів державної влади. Визначитися з тим, який шлях більш вигідний для України зараз і на віддалену перспективу можна, використовуючи методи та інструментарій контролінгу.

У сучасних умовах тотального реформування системи державного управління перед керівниками різного рівня постає необхідність своєчасно здійснити прогноз наслідків управлінської діяльності,

визначити її ефективність, виявити причини відхилень фактичних результатів від нормативних (планових), своєчасно скоректувати ці відхилення й оптимізувати співвідношення між витратами та результатами діяльності. Саме у виконанні таких завдань полягає мистецтво державного управління, вважають німецькі вчені Р. Манн та Е. Майєр і визначають, що одним із механізмів, інструментів і одночасно однією зі складових цього мистецтва є *контролінг* – як система управління майбутнім для забезпечення тривалого функціонування підприємства, організації чи установи та їх структурних одиниць. [1, 9, 13].

Є декілька версій походження поняття “контролінг”. Перша з них посиляється на латинські терміни *contra* і *rotulus*, в англійській – *counter-roullour*, що в перекладі означає “зустрічна роль”. Пізніше, базуючись на цьому трактуванні, виникає назва посадової особи – контролера, яка й відігравала таку “зустрічну роль” в управлінні грошовими й товарними потоками. За іншою версією, слово “контролінг” вважають похідним від французького терміна *controler*, що перекладається як “контролювати” або ж “перевіряти” і часто ототожнюється з поняттям “контроль”. Деякі ж науковці виходять з позицій, що поняття контролінгу має англословне походження, за якого до слова *control* – контроль додано закінчення *-ing*, що свідчить про постійну повторюваність дії контролю.

Однак поняття “контролінг” і “контроль” відмінні за своєю сутністю й різновекторні за своїм значенням. Адже контролінг являє собою специфічний інструмент управління, орієнтований у майбутнє, тоді як контроль має ретроспективний характер і спрямований у минуле, на виявлення помилок. Тому слід чітко розмежувати поняття контролінгу і контролю та визначити їх відмінності (табл. 1).

Заміна традиційних форм контролю через застосування системи контролінгу в практиці державного управління має низку позитивних наслідків:

- прогресивної організаційні зміни (реорганізація в державних органах управління та вдосконалення інформаційної бази управління);
- перехід до бюджетного та цільового управління, спрямованого на ефективність;
- використання інновацій та прогресивних інформаційних технологій;
- підвищення ефективності оперативних управлінських рішень та їх узгодженість зі стратегічними цілями управління.

Таблиця 1

Порівняльна таблиця понять

	Контроль		Контролінг
1	У більшості випадків сприймається як негативна діяльність	1	Позитивна, конструктивна діяльність, оскільки зорієнтована на остаточну мету
2	Орієнтований на окремі сторони об'єкта, має епізодичний характер	2	Орієнтований на стан об'єкта в цілому, має регулярний характер
3	Спрямований у минуле, оцінює завершену діяльність	3	Орієнтований на майбутнє, сприяє виконанню планів, має дійовий характер
4	Не враховує психологічний фактор об'єктів, що перевіряються, їх реакцію	4	Ураховує психологічний фактор через силу мотивації
5	Виконується допоміжним персоналом апарату управління	5	Здійснюється апаратом управління 1-го рівня
6	Не має регулярних зворотних зв'язків з об'єктом управління	6	Здійснює зворотний зв'язок з об'єктами управління
7	Використовує приблизні оцінки та узагальнюючі вимірники	7	Ґрунтується на точних оцінках та натурально-вартісних вимірниках
8	Контролер одержує інформацію опосередковано (з бухгалтерії), із запізненням і неповну	8	Контролер одержує інформацію безпосередньо з об'єкта (центру відповідальності), оперативно і повно
9	Не відповідає вимогам інтенсивного господарювання	9	Орієнтований на інтенсивну діяльність
10	Має багато недоліків (епізодичність, вибірковість, неоперативність, ретроспективність)	10	За конструктивністю адекватний кращим технічним системам

Наразі в розвинених зарубіжних країнах контролінг тісно пов'язаний з менеджментом та більш орієнтований на вимоги управління. При цьому є декілька підходів до тлумачення його сутності:

- контролінг – збирання та використання інформації у плануванні, фінансуванні, створенні звітів і консультуванні щодо прийняття рішень;
- контролінг – локальна функція в межах і для підтримки управління завдяки інформації, яка включає процеси обробки даних, планування, орієнтоване на загальні цілі, та контроль їх досягнення;

- контролінг – це управлінський інструмент, що підтримує внутрішній процес управління та прийняття рішень за допомогою цілеспрямованого добору й обробки інформації [2, 8].

Узагальнюючи, визначимо, що контролінг не можна трактувати однозначно, адже це, з одного боку, багатофункціональний інструмент управління, який використовується керівниками всіх рівнів для прийняття рішень; з іншого – така організація управління, за якої не лише констатуються факти, а проводиться їх аналіз, пошук резервів та консультивання з метою досягнення поставлених цілей та запобігання помилкам у майбутньому.

Якщо порядок застосування контролінгу для управління підприємствами розробляється вже декілька десятиліть, то для органів державної влади й місцевого самоврядування це достатньо новий інструмент, який ще тільки впроваджується у практику державного управління. Лише в останні 10 років розпочався процес поступового впровадження методів контролінгу у сферу адміністративного управління.

Вперше нові методи управління в державних органах було запроваджено в 1996 р. у Федеральному відомстві державного управління Німеччини (ФВДУН), яке надавало послуги всім федеральним міністерствам Німеччини. Необхідність перебудови адміністративних відносин із застосуванням контролінгу було викликано скороченням доходної частини земельних бюджетів Німеччини у зв'язку з появою додаткових відрахувань у фонд трансфертів за Солідарним пактом. Саме тому виникла потреба модернізації інструментів управління, які б забезпечували виконання все більшої кількості завдань в умовах обмеженості матеріальних та фінансових ресурсів і часу.

Основа контролінгу – інтегрована система інформаційно-аналітичного забезпечення, що орієнтована на вихід якісного продукту управління. Контролінг спирається на єдність інформаційної бази, фахової та персональної відповідальності, а також чітких домовленостей щодо форми очікуваних результатів. Упровадження цієї системи потребує докорінно нових підходів і методів організації державного управління на всіх рівнях адміністративної ієрархії.

Адаптація контролінгу до потреб і умов державного управління базується на ідеї передачі управлінських повноважень та відповідальності за прийняті рішення на нижчий рівень, сприяє можливості децентралізованого управління з метою визначення адміністративних продуктів і контролю за їх якістю та ефективністю використання.

Упровадження системи контролінгу в практику діяльності державних органів управління передбачає таке:

- упровадження методів випереджального управління;
- делегування структурним підрозділам повноважень самостійно приймати рішення;
- усвідомлення державними посадовцями особистої відповідальності за прийняті (чи неприйняті) рішення.

Тому застосування філософії контролінгу в системі державного управління передбачає застосування і дотримання певних принципів (рис. 1).

Застосування даних принципів у практиці державного управління дозволить Україні піднятися до визнаного міжнародними інституціями рівня організації та функціонування органів державної влади й органів місцевого самоврядування і забезпечить підвищення ефективності їх діяльності.

Розвиток філософії та форм втілення контролінгу як специфічного виду діяльності базується на різних концепціях контролінгу, які в ході еволюції розширювалися та створювали передумови для виникнення інших концепцій. Основні *концепції контролінгу* та їх завдання в узагальненому вигляді наведено в табл. 2.

Спочатку контролінг формувався на основі деталізації та узагальнення облікових даних з метою надання достовірної інформації керівництву для прийняття управлінських рішень, спрямованих у майбутнє. Наступна концепція, зорієнтована на управлінську інформацію, набула популярності в 70–80-х рр. і збігається з бурхливим розвитком та впровадженням у системи управління комп'ютерної техніки, пов'язана зі створенням єдиної інформаційної системи. Саме на єдину інформаційну систему покладено завдання забезпечити органи управління достовірними даними щодо діяльності підприємства та його навколишнього середовища.

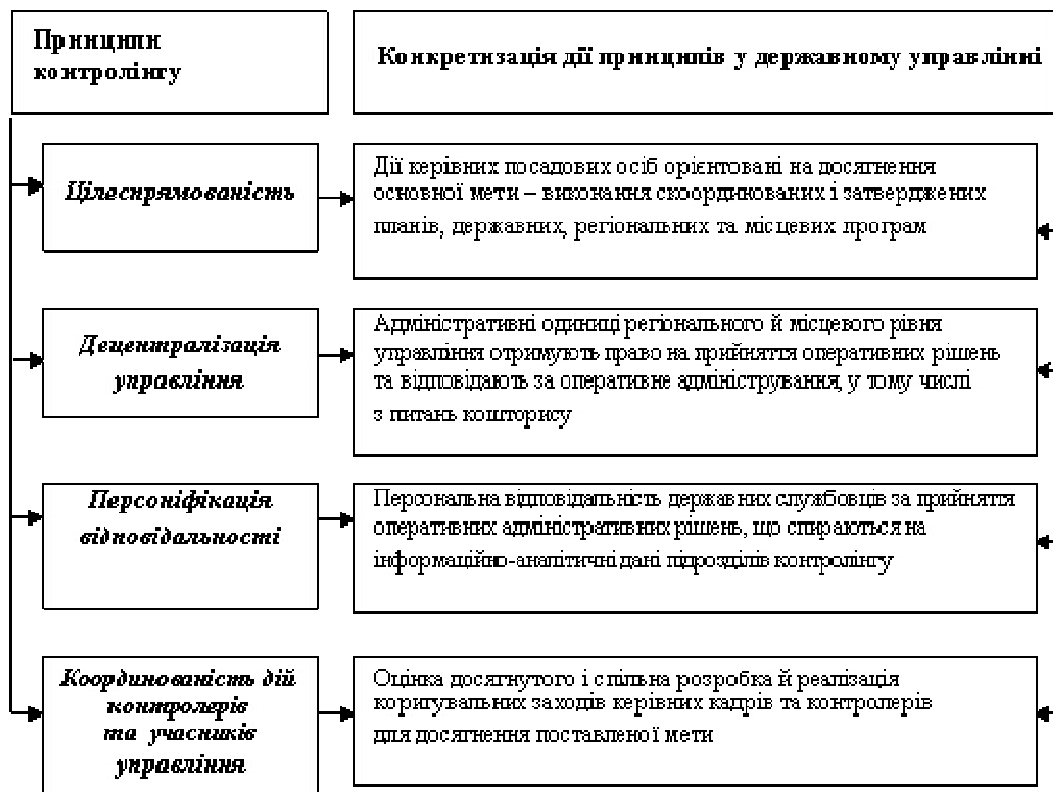


Рис. 1. Принципи контролінгу в системі державного управління

Таблиця 2

Основні концепції контролінгу та їх характеристика

Орієнтація концепції	Основні завдання контролінгу в рамках даної концепції
На систему обліку	Утворення на базі облікових даних інформаційної системи підтримки управлінських рішень, пов'язаних з плануванням та контролем діяльності підприємства, спрямованість системи обліку в майбутнє
На управлінську інформаційну систему	Розробка і впровадження прийнятної концепції єдиної інформаційної системи, координація її функціонування, оптимізація інформаційних потоків
На систему управління з акцентом на: – планування і контроль – координацію	Визначення мети діяльності та забезпечення заходів щодо її досягнення. Аналіз, планування і контроль структурних підрозділів підприємства (центрів відповідальності). Координація та регулювання діяльності системи управління підприємством



Рис. 2. Структура концепції контролінгу, зорієнтованої на управління

І нарешті, концепція контролінгу, зорієнтована на систему управління, безпосередньо пов’язана з розвитком проектного менеджменту. Дану концепцію можна розглядати як систему, що складається з кількох ланок. Зокрема, інформаційне забезпечення виростає за межі управління виробничими підрозділами на рівень управління підприємством чи організацією в цілому.

Сучасна концепція контролінгу з урахуванням існуючих поглядів може бути узагальнена (рис. 2). Наразі контролінг можна визначити як систему управління процесом досягнення цілей і результатів діяльності.

Таким чином, визначимо, що *контролінг – управлінська концепція, яка підтримує процеси прийняття рішень в управлінні за допомогою цілеспрямованого забезпечення інформацією з метою досягнення поставлених цілей і результатів діяльності.*

Виходячи з даної концепції, можна сформулювати такі *завдання контролінгу:*

- ліквідація “вузьких місць”, які визначаються на основі даних планування, обігу (інформації), аналізу, контролю та використання методів оперативного і стратегічного менеджменту;
- орієнтація на отримання результату, для чого створюється система планування, збирання інформації про використання ресурсів, аналізу та прийняття управлінських рішень;
- орієнтація органів державної влади та органів місцевого самоврядування на ефективну роботу в довготривалому періоді часу – формування “філософії ефективності”;
- організація руху інформаційних потоків в установі, їх оптимізація та прискорення з метою використання в управлінні.

Для досягнення поставлених завдань необхідно таке:

а) організація кругового руху інформаційних потоків в установі за напрямками:

- від керівників до підлеглих;

- від підлеглих до керівників;

- між окремими структурними підрозділами установи;

б) оптимізація інформаційних потоків;

в) підвищення оперативності руху інформаційних потоків;

в) використання в управлінні інформації всіх рівнів.

Тому в коло завдань, що поставлені перед контролінгом, входять такі елементи:

- створення інформаційної бази;

- контрольна-аналітична робота;

- координація та інформаційне забезпечення прийняття управлінських рішень.

До завдань контролінгу входить збирання, систематизація, опрацювання й надання даних про діяльність установи та зовнішнього середовища для прийняття управлінських рішень. Керівник служби контролінгу зводить воедино, аналізує інформацію та забезпечує її ефективне використання в системі управління, орієнтованій на результат.

Отже, *основне призначення контролінгу* – надання керівництву якісної інформації, яка дозволить досягти поставлених цілей через координацію системи планування, контролю та інформаційного забезпечення адміністративного менеджменту. Іншими словами, контролінг потрібен для того, щоб створити систему автоматичного регулювання, яка забезпечить ефективне керівництво органами державного управління.

Як підсистема адміністративного управління контролінг призначений для координації системи планування, контролю та інформаційного забезпечення адміністративного менеджменту. Таким чином, адміністративні контролери надають адміністративному менеджменту сервісні послуги щодо економіки, організації та управління. Вони наглядають за тим, щоб фактичний результат (продукт управління) відповідав поставленим цілям, і забезпечують адаптацію загальної системи управління до вимог, що постійно змінюються, з боку одержувачів даного продукту. Для досягнення позитивного результату контролінг у сфері державного управління та місцевого самоврядування слід впроваджувати поступово, крок за кроком:

1) визначення цілей щодо підвищення продуктивності управління;

2) визначення набору показників та критеріїв з надання якісних послуг у системі держуправління;

3) вибір ефективних шляхів досягнення цілей;

4) визначення кінцевого продукту управлінської діяльності;

5) впровадження пов'язаної з розрахунком витрат на ці продукти калькуляції витратів та надходжень, або калькуляції витрат і результатів;

6) упорядкування бюджету;

7) впровадження сучасного кадрового менеджменту через мотивацію працівників та роботу з персоналом за принципом: кадри – найважливіший ресурс держави;

8) створення команд з працівників, які пройшли підвищення кваліфікації;

9) деталізація завдань;

10) делегування відповідальності підрозділам через розподіл обов'язків;

11) розробка і впровадження оперативної системи обліку та звітності;

12) застосування новітніх інформаційних технологій в управлінні.

Контролінгова система може бути впроваджена в державне управління тільки за умови, виконання таких передумов впровадження (рис. 3) та функціонування контролінгу (рис. 4).

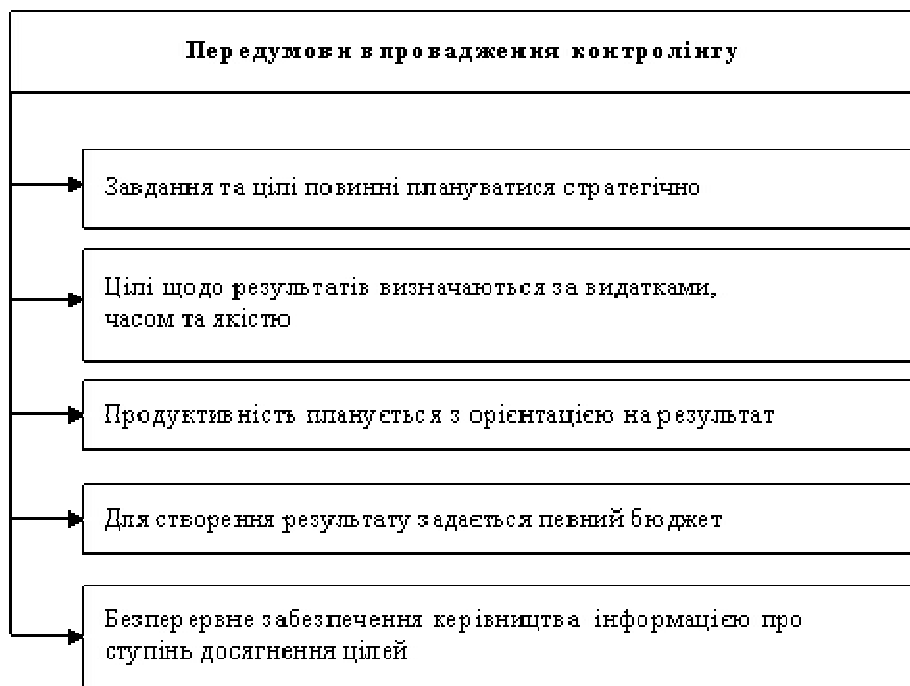


Рис. 3. Передумови впровадження контролінгу



Рис. 4. Передумови для функціонування систематичного контролінгу

Після того як керівництво переконалося в необхідності впровадження контролінгу для підвищення ефективності управління, постає питання, чи створювати самостійну службу контролінгу, чи розподілити функції контролінгу серед уже наявних структурних підрозділів – планового відділу, бухгалтерії, економічної служби. Обґрунтування відповідного управлінського рішення має здійснюватися з урахуванням аргументів (табл. 3).

Питання про створення самостійної служби контролінгу в невеликих за штатом і простих за структурою органах державного управління й місцевого самоврядування (сільських та селищних радах), вирішується практично однаково: не створювати. У таких державних органах керівник або його заступник не тільки виконує функції лінійних керівників, а й одночасно керує (чи контролює) процесами закупівель – як голова тендерного комітету, формує доходи і видатки, організовує аналіз економічного стану, планування і внутрішнього обліку. Керівник або його заступник в органах місцевого самоврядування цілком у змозі виконувати функції контролера.

У великих за розмірами органах державного управління й місцевого самоврядування (на рівні районних, міських, обласних і вище рад), і особливо в органах державної влади на рівні окремих відомств та міністерств, служби контролінгу практично завжди є самостійними підрозділами, що налічують іноді десятки службовців. Ухваливши рішення про створення самостійної служби контролінгу, керівник має перш за все відповісти на такі питання:

- яку форму відповідальності слід визначити контролерові: лінійну чи штабну?
- чи повинні бути разом із центральною службою контролінгу децентралізовані підрозділи?

Таблиця 3

Переваги та недоліки створення служби контролінгу

Переваги	Недоліки
З'явиться конкретна особа (контролер), з якої можна буде спитати за результати роботи і виконання покладених обов'язків	Доведеться змінювати сталу організаційну структуру управління і пояснювати причини, навіщо це потрібно
Інформація про фінансово-економічний стан підприємства зосередиться в одному місці, її можна буде одержувати досить оперативно. Можна швидше домогтися введення єдиних стандартів і правил планування, контролю, обліку та звітності в підрозділах, що полегшить комп'ютеризацію процесу управління	Виникнуть проблеми з підрозділами підприємства, у яких будуть вилучені окремі функції, а натомість з'являться додаткові. Важко знайти фахівця, котрий міг би працювати як контролер
Плани і діяльність усіх підрозділів будуть краще скоординовані й перевірені на правдоподібність, якщо це виконуватиме одна служба. Знизяться тенденції до ізоляції підрозділів	Є небезпека надмірного посилення впливу служби контролінгу на інші підрозділи, що викличе незадоволення в колективі

Як уже зазначалося, органи державного управління і місцевого самоврядування різного рівня мають різну потребу в організаційному оформленні контролінгової функції. Починаючи з районного рівня, доцільно створювати спеціалізовану службу контролінгу. Аналізуючи органи державного управління, в яких функціонує служба контролінгу, простежуємо певний ступінь їхньої самостійності щодо вибору організаційної структури. Черговість наведених організаційних структур відповідає еволюційній черговості їх появи в практиці роботи підприємств та установ. Тому логічні співвідношення рівнів управління й функціональних сфер спочатку будувалися на функціональних організаційних структурах як таких, що найбільш повно відповідають цілям органу управління.

Аналіз сучасних організаційних структур дає змогу говорити про переважну їхню орієнтацію на дивізійну структуру організації, її основні типи: місцеві, регіональні та центральні управлінські структури. За такої конфігурації центр управління діяльністю служб контролінгу дивізіонів і структур сконцентрований у головному виконавчому органі. Розділені на дивізіони сфери діяльності центральних органів управління (департаменти) і регіональних підвідомчих органів також мають свої контролінгові служби (відділи).

Під час побудови структури управління службою контролінгу як базові можливі такі варіанти (альтернативи).

Варіант 1. Контролер за напрямом, наприклад контролер у тендерному комітеті, дисциплінарно підпорядкований лінійному керівникові відповідного напрямку – голові тендерного комітету, а функціонально – вищому контролеру.

Варіант 2. Контролер напряму перебуває в іншій залежності: дисциплінарно підкоряється контролеру вищого рівня управління, а функціонально – напряму керівникові відповідного рівня.

Варіант 3. Передбачає наявність штабної структури управління службою контролінгу, контролер перебуває при керівництві відповідного рівня управління і виконує свої функції та завдання за його дорученням.

Ухвалюючи рішення про те, на якій структурі управління службою контролінгу зупинитися, керівникові слід пам'ятати, що ефективність роботи служби контролінгу залежить не тільки від конфігурації організаційної структури. Наприклад, штабна структура управління може дати добрий результат, якщо:

- контролер і лінійний керівник напряму розуміють необхідність і взаємну вигоду співпраці;
- контролер зумів завоювати авторитет серед керівників підрозділів.

У варіанті 2 контролер має більшу самостійність порівняно з іншими розглянутими альтернативами. Наприклад, контролер 1-го рівня ієрархії управління може впливати на лінійного керівника 2-го рівня, щоб реалізувати свої ідеї та плани. Проте це зовсім не означає, що його наміри будуть реалізовані з великою ефективністю. Іноді силова дія може викликати опір, і результат не буде досягнутий.

У цілому організація контролінгової служби має формуватися таким чином, аби забезпечити оперативний рух інформаційних потоків від найнижчих ланок (відділів) до головного контролінгового відділу. У цьому випадку виділення контролінгу як економічної служби й елемента управління буде закономірним і виправданим.

Висновки. Таким чином реформування інститутів державного управління різного рівня доцільно здійснювати на засадах контролінгу, що забезпечить постійний моніторинг та інформаційно-аналітичну підтримку керівництва з метою ефективного планування і прогнозування державноуправлінської діяльності й контроль своєчасності та якості прийнятих управлінських рішень.

Визначення концепції контролінгу як пріоритетного напряму реорганізації владних структур необхідно детальніше дослідити, а саме: особливості його впровадження в органах державної влади різного рівня та органах місцевого самоврядування, що й визначає напрями наступних наукових розвідок.

Література

1. Манн Т. Контроллинг для начинающих: пер. с нем. / Т. Манн, Э. Майер / под ред. В. Б. Ивашкевича. – М. : Финансы и статистика, 1995. – 304 с.
2. Майер Э. Контролинг как система мышления и управления : пер. с нем. / Майер Э. / под ред. С. А. Николаевой. – М. : Финансы и статистика, 1993. – 176 с.