

ІНТЕГРАЛЬНІ ПОКАЗНИКИ В СИСТЕМІ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ

У статті наводяться основні критерії, що забезпечують ефективність управління. Розглядаються методика (засновані на застосуванні інтегральних показників), що використовуються міжнародними організаціями з метою оцінки ефективності управління. Зроблена спроба підкреслити важливість практичного застосування суб'єктивних оцінок громадян для моніторингу та аналізу змін, що відбуваються в суспільстві в результаті діяльності управлінської системи.

Ключові слова: оцінка ефективності, соціальна ефективність, інтегральні показники, міжнародні компаративні дослідження.

В статье указываются основные критерии, обеспечивающие эффективность управления. Рассматриваются методики (основанные на применении интегральных показателей), используемые международными организациями с целью оценки эффективности управления. Предпринята попытка подчеркнуть важность практического применения субъективных оценок граждан для мониторинга и анализа изменений, происходящих в обществе в результате деятельности управленческой системы.

Ключевые слова: оценка эффективности, социальная эффективность, интегральные показатели, международные компаративные исследования.

The article outlines the main criteria to ensure the effectiveness of management. The methods (based on the use of integrated indicators), applied by international organizations to assess the effectiveness of management, have been considered. The attempt to emphasize the importance of the practical application of the subjective assessments of citizens to monitor and analyze changes in society due to the activities of the management system has been made.

Key words: assessment of efficiency, social efficiency, integrated indicators, international comparative studies.

До 70-х років ХХ століття оцінка ефективності управління здійснювалася за допомогою стандартів, розроблених тим же державним апаратом, який підлягав оцінюванню. Таким чином, єдина бюрократична система мала доступ і до постановки цілей (що не завжди відповідають суспільним інтересам), і до оцінки їх досягнень. Результатом цієї та інших причин стала адміністративна реформа, що почала здійснюватись практично в усіх країнах західного світу. Подальшим напрямом при оцінці ефективності управління став економічний підхід, що характеризується намаганням використовувати збалансовану систему оцінки, зокрема рівня добробуту населення.

Вже перші кроки у напрацюванні даного підходу обумовили певні можливості перетворення соціально-політичного інституту на організацію з

надання послуг, де державна система виявляється менеджером, а громадянин опиняється в ролі споживача. У цей час все більшою популярністю починають користуватися методи, засновані на інтеграції соціально-економічних підходів. Все частіше в науковій літературі здійснюється зміна понять з «продуктивності» на «соціальну ефективність». Відбувається процес впровадження таких непопулярних до цієї пори концепцій, що враховують економічні, екологічні та соціальні критерії та дозволяють зробити оцінку ефективності управління у різноманітних сферах життєдіяльності. Подальший розвиток даного напрямку обумовив зростання ролі комплексних показників, які надають змогу аналізувати зміни в політичній системі, контролювати діяльність основних інститутів тощо. Останнім часом все більшої популярності набувають суб'єктивні оцінки населення, які дозволяють отримувати інформацію про задоволеність життям, якість послуг, що надаються державою, висвітлюють результати громадської думки про окремі аспекти суспільного життя. Але в Україні ще й досі використання інтегральних показників, тим більше з урахуванням суб'єктивних оцінок громадян в системі оцінки ефективності управління, залишається дуже проблематичним. Тому й аналіз певного міжнародного досвіду, який може бути адаптований для українського соціуму, є дуже актуальним.

Дослідженням у галузі ефективності управління приділено достатньо уваги в світовому науковому середовищі. Розробниками класичних теорій у галузі державного управління є, наприклад, В. Парето, Г. Моска, М. Вебер. Серед науковців, які досліджують безпосередньо проблему оцінювання ефективності управління слід виділити А. Арсеєнко, Г. Атаманчука, К. Вайса, Е. Ведунгу, П. Друкера, М. Кеннерлі, Д. Нортон. Окремо варто відзначити діяльність Донецької соціологічної школи та безпосередньо монографію В. Буреги «Соціологія державного управління» [1]. Розробками соціальних показників в Україні сьогодні займаються, зокрема, О. Балакірева, Д. Дмитрук «Суспільно-політична ситуація в Україні в оцінках населення: Березень 2012 р» [2]; Є. Головаха, А. Горбачик «Тенденції соціальних змін в Україні та Європі: за результатами «Європейського соціологічного дослідження» 2005-2007-2009-2011» [3]. Слід також зазначити діяльність програми ПРООН та міжнародної неурядової організації Світовий Банк [4].

Розгляд низки підходів, методик та проектів, що використовують інтегральні показники в системі оцінки ефективності управління виступає першочерговим завданням даної статті.

Припускаючи, що ефективність управління – це раціональне використання державного потенціалу з метою задоволення потреб соціуму в усіх сферах життєдіяльності, слід виділити ряд критеріїв, від яких залежить саме ефективність. Традиційно та першочергово ефективність діяльності пов'язують з лідерськими якостями керівника. У даному підході особливу цінність мають методи керівництва, вміння ставити конкретні завдання, мотивувати і професійно розвивати підлеглих. Тут слід зазначити, що

ефективність діяльності системи управління прямо пропорційно залежить від професійної кваліфікації та перепідготовки співробітників. Економічний критерій забезпечує ефективність діяльності за допомогою системи конкуренції та підзвітності, що забезпечується органами контролю, а також безпосередньо населенням. Окрім цього в управлінській діяльності використовується бюрократичний підхід, який передбачає чітку ієрархізацію системи, наявність чітких принципів діяльності співробітників. У такій системі (теорія бюрократії М. Вебера) державний службовець розглядається як основний мотиватор ефективної діяльності всієї системи держави. Найбільш значущим критерієм досягнення ефективності є підхід управління якістю. Якість наданих державними органами послуг, визначається ступенем відповідності стратегічних цілей їх реалізації. Державні службовці у своїй діяльності повинні максимально використовувати творчий потенціал і здійснювати колективну організацію діяльності [4].

Як ми вже відзначали, тривалий час основним критерієм оцінки ефективності державного управління виступав економічний критерій, сучасні ж підходи, більшою мірою, орієнтовані на інтегральні оцінки. З тієї причини, що метою оцінки ефективності є співвідношення між витраченими ресурсами й отриманим результатом, а об'єктом оцінки виступають суспільно значущі явища і процеси, орієнтовані на ціннісний спектр того чи іншого суспільства, кожна політична система має свою ієрархію суспільних інтересів, які необхідно приймати до відома при оцінці. У зв'язку з цим, раціональним методом оцінки виступають комплексні показники, що охоплюють і виявляють ряд фундаментальних проблем і враховують ціннісно-орієнтаційні особливості суспільств. В даному випадку, соціологічна інформація виступає сполучною і регламентуючою ланкою об'єкта і суб'єкта державного управління, де, з одного боку, представлені обґрунтовані бажання і вимоги суспільства, а з іншого – політичні рішення, що призводять до реальних змін у житті соціуму. Методологія оцінки ефективності управління є складною багаторівневою системою. Відсутність єдиного показника, що дозволяє дати цілковиту оцінку всьому державному апарату, а також складність вимірювання складових показників, пояснюється охопленням значного числа економічних, політичних, культурних і соціальних вимірів.

Спираючись на міжнародний досвід використання проектів, спрямованих на оцінку ефективності державного управління, відзначимо наступні з них:

– Government performance project – проект з оцінки ефективності діяльності системи управління за результатами, управління інформаційних технологій, персоналом, витратами та інвестиціями, який реалізується у США [5]. Порівняння здійснюється між штатами, основними завданнями проекту є привернення уваги до проблеми контролю над виконавчою владою, а також обмін інноваційними підходами до управління;

– Інститут державного управління Кемпбел розробив комплексну методичку з оцінки ефективності діяльності державної адміністрації. У неї включені: управління людським ресурсом, управління капіталом, управління інформаційними технологіями, менеджмент, націлений на результат. З 1996 року дана методика використовується для оцінки ефективності управління штатами, округами і великими містами США;

– У Бельгії здійснюється моніторинг і аналіз законопроектів і адміністративних процесів, з метою визначення надлишкового адміністративного навантаження на бізнес і громадян. Комплексним показником виступає «індекс Кафки», який визначає рівень неефективності державної бюрократії. Високе значення індексу може послужити для перегляду законодавства [5].

Експертами міжнародних організацій використовуються різні методики задля оцінки ефективності державного управління. В основі цих методик, які умовно можна поділити на статистичні, експертні та експертно-статистичні, лежать науково обґрунтовані показники оцінки. У міжнародній практиці з 1996 р., щорічно Світовим Банком розраховується Індекс якості державного управління (Worldwide Governance Indicators) [6]. Методологія дослідження включає шість індикаторів, які відображають різні параметри державного управління: 1) індекс, що вимірює політичну свободу громадян і рівень громадянської свободи. Основні індикатори вимірюють рівень свободи слова, незалежності преси, можливості участі у виборах; 2) індекс політичної стабільності і відсутності насильства, що розраховується за допомогою вимірювання рівня стабільності державних інститутів, ймовірності насильницької зміни політичного курсу і влади; 3) індекс ефективності роботи уряду вимірює рівень довіри до уряду, якість роботи державних службовців, їх політичну незалежність, ступінь реалізації внутрішньої політики, функціонування державного апарату; 4) індекс якості законодавства дозволяє виміряти правоздатність уряду, раціонально використовувати економічні ресурси держави, що сприяють розвитку ринкової економіки. Фіксуються заходи, що дестабілізують економіку (інтенсивне регулювання бізнесу, недостатній контроль за рівнем цін і банківською сферою); 5) індекс, що визначає ступінь верховенства права (закону). Визначається рівнем дотримання законодавчих норм, а також впевненістю громадян у їх ефективності, рівнем ефективності роботи судової системи, поліції, ставлення громадян до злочинності та кількості скоєних злочинів; 6) індекс контролю корупції вимірюється сприйняттям корупції суспільством, ступенем перевищення посадових повноважень та використання їх в корисливих цілях, а також рівень тіньової економіки [6].

Спираючись на результати дослідження 2012 р., хотілося б виділити позиції України за всіма шести показникам (см. табл.)

Таблиця

Якість державного управління України (шкала від 0 до 100, де 0 – найнижчий показник, 100 – найвищий) [6].

Облік думки населення та підзвітність державних органів	46
Політична стабільність і відсутність насилля	42
Ефективність роботи уряду	22
Якість законодавства	32
Верховенство закону	23
Стримувannya корупції	17

Особливу увагу при оцінці ефективності управління приділяють методикам, що дозволяють виміряти рівень корупції у державі. Барометр світової корупції (Global Corruption Barometer) – особисте, телефонне та мережеве опитування громадської думки, яке досліджує сприйняття корупції та досвіду прецедентів її проявів. З'ясовується особисте ставлення до корупції, а також виявляються інститути, в яких проблеми з корупцією стоять найгостріше. У 2013 році в дослідженні взяло участь 114 270 особи з 107 країн світу [7]. Українські респонденти оцінили як надзвичайно корумповані: судову систему (87% – «найвища» оцінка), міліцію (84%), чиновників різного рівня (82%), парламентську систему і систему охорони здоров'я (77%), політичні партії (74%), систему освіти (69%), бізнес (65%), військову структуру (52%). Найбільшу довіру громадян викликають релігійні організації, тільки 37% опитаних вважають, що рівень корупції у цій сфері вкрай високий. 37% українців за останні 12 місяців давали хабар за якусь послугу і тільки 29% респондентів вважають, що вони особисто можуть змінити ситуацію в боротьбі з корупцією (один з найнижчих показників, у Росії 44%, США – 76%) [7].

Відразу ж варто відзначити ще одне дослідження міжнародної неурядової організації Transparency International «Індекс сприйняття корупції 2013 (Corruption Perceptions Index 2013)» [8]. Індекс ґрунтується на експертних оцінках вимірює ступінь поширеності корупції за частотою і обсягом хабарів. Дослідження 2013 (використовуються дані 2012-2013 рр.) проводилося в 177 країнах. Ранжування відбувається за шкалою від 0 (найвищий рівень корупції) до 100 (найнижчий рівень корупції). Перше місце, досить традиційно для рейтингів подібного рівня, зайняли Данія і Нова Зеландія, розподіливши між собою перше місце з результатом 91 бал. Україна з результатом 25 балів, поділила 144 місце з такими країнами як Камерун, ЦАР, Іран, Нігерія, Папуа-Нова Гвінея [8]. Результати двох міжнародних досліджень з різними підходами до оцінок рівня корупції, свідчать не тільки про низьку довіру громадян до державних інститутів та чиновників, а й про відсутність перспективи підвищення інвестиційної привабливості, економічного зростання країни за рахунок даного сектора економіки.

Ще одним інтегральним показником, який використовується при оцінці ефективності управління є Індекс економічної свободи, що розраховується як середнє арифметичне за десятьма показниками: право власності, свобода від корупції, фіскальна свобода, участь уряду, свобода підприємництва, свобода

праці, монетарна свобода, свобода торгівлі, свобода інвестицій, фінансова свобода [9]. Виключно економічний показник, що дозволяє виміряти рівень невтручання уряду в процес виробництва, розподілу і споживання товарів. Україна за результатами дослідження 2013 р., як і за результатами попередніх хвиль знаходиться у списку країн з «невільною економікою», посідаючи 161 позицію серед 177 країн. Оцінка економічної свободи держави становить 46,3, що на 0,2 бала вище торішнього дослідження, і нижче загального середнього балу в світі. Серед представлених у дослідженні 43 європейських країн українська держава посідає останнє місце [9].

Україна впродовж тривалого періоду, бере участь в Європейському соціальному дослідженні, в якому, зокрема, представлені результати громадської думки за такими індикаторами як задоволеність роботою уряду в країні, ступінь довіри до Парламенту, політикам, політичним партіям, рівень державної активності (наприклад, «Чи доводилося Вам за останні 12 місяців звертатися до політиків, представників уряду або місцевої влади», «Чи є Ви членом якої-небудь політичної партії») [3, с. 25; 33]. Дослідження представляє фундаментальну працю суб'єктивних оцінок громадян, що надає необхідну інформацію для порівняння ефективності державного управління України з іншими країнами. Згідно з результатами четвертої хвилі дослідження (2011 р.), українці на другому місці серед найбільш незадоволених урядом (випередивши тільки Грецію) та на першому серед тих, хто не довіряє Парламенту країни [3, с. 19-20]. Подібні оцінки, які сьогодні не користуються популярністю в управлінських колах, свідчать не тільки про неефективність діяльності вищого ешелону влади згідно з вимогами суспільства, але й виступають першочерговим «меседжем» про незадоволеність життям більшістю громадян.

Підводячи підсумок вищевказаних методик оцінки ефективності управління, слід ще раз зазначити, що відсутність необхідного соціально-сприятливого середовища в державі призводить до серйозних наслідків, які ми можемо спостерігати по всьому світу, і в Україні, зокрема. І хоча робляться спроби впровадити в систему оцінок ефективності управління й інтегральні соціальні показники (ІРЛП, Індекс процвітання, Індекс щастя і т. д.), ці дії поки що не увінчалися успішним прийняттям на державному рівні соціальних показників у «сім'ю» консервативних економічних вимірювачів.

Соціальна ефективність державного управління – це результативність механізму координування соціальних взаємодій, який здійснюється державними органами за рахунок загальнонаціональних ресурсів. Результати державного управління можна, в цілому, простежити за рівнем економічного добробуту громадян, соціальної та культурної активності, рівнем дотримання законів, міжнародного співробітництва тощо. Основним інструментом оцінки діяльності державних органів виступають інтегральні показники, що надають інформацію щодо об'єкта державного управління, забезпечують даними про його якісні та кількісні характеристики, дозволяють фіксувати і проводити аналіз змін, що відбуваються у суспільстві. Практичні результати відповідних міжнародних досліджень підкреслюють актуальність

використання у методах оцінки ефективності державного управління інтегральних показників, сформованих за допомогою ціннісно-орієнтаційних уподобань громадян. Останнім часом все більшої популярності набувають суб'єктивні оцінки громадян, що виступають в якості основного раціонального вимірювача рівня та якості управління.

Між тим слід зазначити, що й досі у вітчизняній практиці оцінки результатів державного управління першочергове місце займає дуже обмежений перелік показників (переважно кількісних та економічних за своїм спрямуванням) і назвати їх комплексними можна хіба що з великою умовністю.

Серед перспективних напрямків дослідження щодо інтегральних показників в системі оцінки ефективності управління, зокрема в Україні, можна зазначити необхідність розробки методик (за державної підтримки), які б могли більш досконало враховувати регіональні особливості і водночас саме на цій підставі надавати чітке бачення основних тенденцій в інтегрованому вигляді.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бурега В. В. Социология государственного управления: монография / В. В. Бурега. – Донецк: Східний видавничий дім, 2012. – 167 с.
2. Суспільно-політична ситуація в Україні в оцінках населення: березень 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukr-socium.org.ua/stok/Aktual/2.2012/Article_PUBLIC%20OPINION%20March_1_2012.pdf
3. Головаха Є. І. Тенденції соціальних змін в Україні та Європі: за результатами «Європейського соціального дослідження» 2005-2007-2009-2011 / Є. Головаха, А. Горбачик. – К.: Інститут соціології НАН України, 2012. – 119 с.
4. The World Bank [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.worldbank.org/>
5. Сморгунов Л. В. Государственная политика и управление: [учебник]: в 2 ч. [Электронный ресурс] / Л. В. Сморгунов, А. П. Альгин, И. Н. Барыгин [и др.]; под ред. Л. В. Сморгунова. – Ч. 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления. – М.: РОССПЭН, 2006. – 381 с. – Режим доступу: http://gpb22.narod.ru/smorgunov_1/chapter17.html
6. Worldwide Governance Indicators [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>
7. Ukraine Global corruption barometer 2013 [Електронний ресурс] / Transparency International. – Режим доступу: <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=ukraine>
8. Corruption Perceptions Index: Corruption around the world in 2013 [Електронний ресурс] / Transparency International. – Режим доступу: http://www.transparency.org/news/pressrelease/corruption_perceptions_index_corruption_around_the_world_in_2013

9. 2013 Index of Economic Freedom [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.heritage.org/index/ranking>