

УДК 351

Г. О. Сабодос,
к. е. н., доцент, доцент кафедри макроекономіки та державного управління,
Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана, м. Київ
О. В. Харченко,
бакалавр факультету економіки та управління,
Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана, м. Київ

ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРУВАННЯ ПРОЦЕСУ ВИМІРЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

H. Sabadosh
Ph.D., Associate Professor,
SHEI "Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman", Kyiv
O. Kharchenko
Bachelor of Faculty of Economics and Management,
SHEI "Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman", Kyiv

EFFECTIVENESS EVALUATION OF EXECUTIVE BODY FUNCTIONING: PROBLEMS OF ADMINISTRATION PROCESS

У статті розглянуто питання вирішення проблем, що пов'язані з процесом адміністрування вимірювання ефективності окремих працівників та органу публічної влади в цілому. Досліджується становлення теоретико-методологічних основ сутності поняття ефективності у публічному управлінні. Виділено основні підходи до визначення сутності ефективності. Наголошено на мотивуючій функції оцінки ефективності органу публічної влади. Досліджується вплив результатів діяльності органів публічної влади на кожного індивіда і суспільства в цілому. Розглядається складність на особливість формування системи критеріїв оцінювання ефективності на державному та муніципальному рівнях. Аналізується місце України в міжнародних рейтингах вимірювання ефективності публічного управління. Звертається увага на впровадження системи КРІ в процес адміністрування вимірювання ефективності та результативності окремог спеціаліста та органу публічної влади в цілому.

Solving problems related to the administration process of the effectiveness evaluation of individual workers and the public authority in general is being considered in the article. The formation of theoretical and methodological foundations of the efficiency concept in public management is being studied. The main approaches to determining the essence of effectiveness are highlighted. The motivating function of evaluating the effectiveness of the public authority is emphasized. The influence of the results of the activity of public authority bodies on each individual and society in general is researched. The complexity of the peculiarity of creating a system of criteria for evaluating efficiency at the state and municipal levels is considered. The place of Ukraine in the international ratings for measuring the effectiveness of public

administration is analyzed. The attention is drawn to the implementation of the KPI system in the administration process of the efficiency and effectiveness of a single specialist and public authority in general.

Ключові слова: адміністрування, публічне управління, публічний службовець, ефективність, результативність, оцінка ефективності.

Keywords: administration, public administration, public servant, efficiency, effectiveness, performance evaluation.

Постановка проблеми. Взаємозв'язок та взаємовплив добробуту суспільства, рівня розвитку національної економіки та ефективності публічного управління зрозуміли всі розвинуті країни. Останні десятиліття в цих країнах іде безперервний процес підвищення ефективності діяльності органів публічної влади і особливо окремо взятого публічного службовця. Країни, які бажають вирватися із стану зубожіння і розвиватися у відповідності до стандартів ЄС починають адміністративну реформу з побудови компактного і ефективного уряду. В Україні, на жаль, відсутня дієва практика оцінки ефективності діяльності окремого публічного службовця і органу публічного управління в цілому. Як результат - неефективні органи влади на державному та муніципальному рівнях, що укомплектовані, в більшості випадків, неефективними та безініціативними працівниками. Весь цивілізований світ зробив акцент на результати публічного управління, а не на процес. В Україні тільки зараз зароджується розуміння оцінювання ефективності публічної управлінської та виконавської діяльності, від яких залежить розвиток національної економіки і добробут кожного індивіда.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

Оцінка ефективності управління в публічному секторі України зараз є актуальним завданням не тільки з наукової, але і з практичної точки зору. Критерій є одним з інструментів, що використовуються як для самої організації діяльності органів місцевого самоврядування, так і для їх якісної самооцінки. У наукових працях цьому приділяється значна увага. Проблема виникає не щодо розуміння ефективності системи органів державного управління, яку можна оцінити шляхом порівняння отриманих позитивних соціальних результатів та витрат на їх досягнення, а у визначенні розмірів складових формули ефективності – позитивних соціальних результатів та витрат. Дослідженням окремих аспектів цього питання займаються такі науковці та практики як О. Бабінова, В. Вакулєнко, І. Загора, В. Куйбіда, В. Мамонова, М. Павлов, М. Пухтинський, В. Рубцов, В. Нудельман, В. Удовиченко, Ю. Шаров та ін.

Постановка завдання

Для того щоб отримати бажані результати необхідно побудувати зрозумілий і прозорий процес адміністрування оцінки ефективності та результативності окремого публічного службовця і органу публічної влади в цілому. Метою статті є дослідження доцільності розробки та впровадження системи КРІ в публічну управлінську діяльність.

Виклад основного матеріалу

У 1883 р. у США був прийнятий закон Пендлтона, що одержав назву «Закон про цивільну службу». Прийняття цього документа поклало початок законодавчому оформленню сучасного інституту цивільної служби. Закон Пендлтона передбачає проведення відкритих конкурсних іспитів для претендентів на державні посади і зберігає силу в США дотепер [10, 78-80].

У 1887 р. професор Вудро Вільсон поклав початок теоретичній розробці питань адміністративно-державного управління. Він підкреслив, що наука адміністрування буде шукати способи поліпшення діяльності уряду, зробить його роботу менш трудомісткою, упорядкує організацію управління [10, 78-80].

Вудро Вільсон розробив модель «адміністративної ефективності», запропонувавши використовувати в адміністративно-державному управлінні методи організації та управління в бізнесі, раціональні та діючі. Він обґрунтував також необхідність високого професіоналізму в системі державного адміністрування, тобто підбору державних службовців за їхньою професійною компетентністю.

Ідеї В. Вільсона багато в чому поділяв американський політолог Френк Дж. Гуднау. Наприкінці XIX - початку XX ст. Ф. Гуднау і В. Вільсон розробили теоретичну концепцію, яка дозволила політологам початку століття прийняти ідеали демократії разом з діяльністю професійної цивільної служби. Вони провели чітке розмежування між політиками й адміністраторами [10, 78-80]. На їхню думку, для того щоб забезпечити розвиток демократії, політикам потрібно контролювати діяльність адміністраторів. Така субординація має бути визначена на індивідуальному і колективному рівнях. Тоді адміністратори ніколи не зможуть «втручатися» у політику: вони просто йтимуть зазначеним напрямом, заданим для них політичними лідерами.

На даний час можна виділити кілька теоретико-методологічних підходів до визначення сутності ефективності. У різних сферах діяльності розуміння ефективності має свої специфічні особливості. У найзагальнішому вигляді ефективність розуміється як: можливість досягнення результату; значимість

отримання результату для тих, кому він призначений; відношення значущості цього результату до кількості зусиль, витрачених на його досягнення. Для прикладу, в політиці термін «ефективність» розглядається як щось позитивне і бажане, отримуючи тим самим сенс ціннісної характеристики діяльності. У ставленні до діяльності органів влади це термін став дієвим політичним символом, здатним організувати громадську думку на підтримку певних пропозицій.

Комплексна оцінка ефективності діяльності органів влади повинна проводитися з урахуванням наступних двох аспектів.

Цільовий аспект - ефективність оцінюється виходячи з динаміки просування до нормативних значень цільових показників соціально-економічного розвитку відповідно до критерію «витрати - результати». Критерії оцінки: ступінь просування до актуальних цілям; динаміка показників, що характеризують загальні цілі соціально-економічного розвитку; дотримання екологічних і соціальних обмежень розвитку; ефективне зростання ВВП; якість життя населення; ефективність проектів і програм, що реалізуються за участю органу влади[17, 24-25].

Функціональний аспект - оцінка ефективності базується на показниках якості виконання основних функцій управління і наявності умов для їх здійснення. Критерії оцінки: якість системи цільового стратегічного планування та управління; законодавче, нормативне та методичне забезпечення; наявність і якість роботи функціональних підрозділів цільового планування і управління; наявність інформаційно-аналітичної системи оцінки соціально-економічної ситуації; наявність неформальних інститутів ринкової інфраструктури; наявність системи навчання та підвищення кваліфікації працівників органів державного управління[17, 26-27].

Останнім часом ефективність державного управління часто розглядається з позиції двох вимірних складових: технічної ефективності та економічної ефективності.

Технічна ефективність державного управління визначається ступенем досягнення поставлених цілей діяльності з урахуванням громадських інтересів. Вона відображає відповідність державного управління вимогам зовнішнього середовища з урахуванням впливу, який він справляє на стан суспільства, і пов'язана кількісними і якісними показниками, важливими характеристиками яких є їх оперативність і регулярність.

Економічна ефективність державного управління визначається як відношення вартості обсягів наданих послуг до вартості обсягів залучених для цього ресурсів. Вона відображає внутрішній стан справ в системі державного управління, її власну діяльність.

Як економічна категорія економічна ефективність відображає відносини з приводу досягнення бажаного результату і зробленими при цьому витратами. Саме ефективність найбільшою мірою характеризує рівень економічного розвитку країни, прямо або побічно відображаючи стан і рівень використання всіх видів ресурсів, залучених до процесу виробництва.

Після того як визначивши поняття «ефективність державного управління», необхідно ознайомитися з критеріями ефективності державного управління.

Поняття «критерій ефективності» державного управління позначає ознаку або сукупність ознак, на підставі яких оцінюється ефективність системи управління в цілому, а також окремих управлінських рішень. Специфічний зміст терміну «оцінка» - неоднозначність процедури оцінювання людьми результатів і наслідків одних і тих же дій і рішень керівника суб'єкта.

Оцінка ефективності державного управління необхідна не тільки для державних органів влади, а й для суспільства, що дозволяє контролювати якість діяльності державних інститутів. А для державних службовців - удосконалення управлінської діяльності.

Об'єктами оцінки ефективності є різноманітні результати управлінської діяльності: життєві засоби, види суспільних відносин, процеси, конкретні акти діяльності і так далі. Вони іменуються «предметними цінностями». Об'єкти оцінюються, тобто визначається їх суспільне значення, відповідно до ідеалами, принципами, цілями, концепціями, нормами. Дані явища відносяться до числа «суб'єктивних цінностей». Їх слід відрізняти від «предметних цінностей» (об'єктів оцінювання).

В основі критеріїв ефективності лежать принципи державного управління, оскільки вони є об'єктивно зумовленими нормативними вимогами, виробленими практикою соціального і державного управління, і засобами регулювання зв'язку між цілями і результатами управлінської діяльності. Принципи виражають вимоги об'єктивних законів управління; їх дія пов'язана з реалізацією функцій системи управління і стимулює ініціативу і самодіяльність керованих мас.

Критерії ефективності державного управління формуються на базі системи суб'єктивних цінностей, виражених в ідеології суспільно-державного ладу, в стратегічних цілях правлячого суб'єкта - політичному курсі, в концепціях, політичних установках і нормах системи управління, за якими стоять загальні національно-державні інтереси. Найчастіше за такі видаються інтереси панівних класів або домінуючих національно-етнічних груп. Сказане пояснює відносність оціночних критеріїв ефективності, залежність їх перш за все від типу політичної системи, а також конкретно-історичних умов, в яких вона функціонує. Цінності, цілі, концепції, принципи державного управління, нормативна база системи управління, нарешті, суспільні потреби і інтереси - всі ці елементи критеріїв ефективності державного управління представляють собою змінні, обумовлені суспільно-державним устроєм, політичним режимом і конкретною середовищем (історичної і природної), в якій живе політичне співтовариство. У сукупності вони складають механізм

реагування поведінки держави як спільноти людей на зміни зовнішнього середовища і внутрішнього його стану, систему контролю над зовнішніми і внутрішніми процесами змін. Чим ширше сфера контролю, тобто раціонального впливу, тим вище ефективність управління. Але контроль, раціональне управління суспільством і середовищем не може розширюватися до нескінченності.

Ефективність державного управління проявляється на всіх рівнях функціонування системи: від окремої організації - до місцевої громади, від місцевого рівня - до регіонального, від регіонального співтовариства - до соціальної системи і її політичної організації - держави. На кожному з рівнів ефективність вимірюється своїми критеріями, що характеризують співвідношення цілей і результатів, а в іншій площині відповідність результатів інтересам керуючих і керованих, виражених в цілях.

Оцінюючи владну вертикаль, доречно згадати філософське визначення категорії «влада», розглядається як процес підпорядкування всіх підвладних суб'єктів суспільної системи (економічна, правова, політична, ідеологічна складові влади) директивної волі, яка виходить від політичних партій, окремих особистостей, груп за інтересами, корпоративних і громадських організацій. Директивну волю влада насаджує за допомогою економічного та позаекономічного примусу. Логічно, що влада повинна нести повну відповідальність за те, який саме примус вона реалізує в суспільстві.

Найпотужнішим економічним примусом, яке застосувала влада в Україні на початковому етапі трансформації, стало «дерегулювання» вертикалі та горизонталі разом з шоковою терапією, що впливає з неоліберального підходу та монетаристської концепції грошового забезпечення економічного розвитку. Саме ця доктрина була взята за основу та широко застосовується в нашій країні і сьогодні. Тоді постає логічне питання про дерегуляцію як причину і заповільного розвитку економіки, і слабкості державної влади.

Минулі дні показали, що саме «дерегуляція по вертикалі та горизонталі» практично всіх громадських і господарських відносин найбільш негативно вплинула на подальший розвиток, що погіршився в результаті неузгодженості та протиріч між економічною, політичною, правовою, ідеологічною гілками влади в розумінні суті трансформаційних реформ.

Ліберальні реформи, які повинні були стати результатом масштабного дерегулювання і шокової терапії, насправді не проводилися через непрофесіоналізм службовців владних структур, натомість впроваджувалися консервативні підходи, які виявилися досить шкідливими для розвитку країни. Консерватизм проявився через втрату промислового потенціалу, зниження доходів переважної частини населення, глибокої поляризації суспільства за майновим статусом, низьку конкурентоспроможність товарів національних виробників, залежно сфери споживання від імпорту та багато в чому іншому.

Ставши на шлях суцільного дерегулювання, українська влада навіть не ставила питання про вибір власної стратегії, як це зробили свого часу окремі країни. Свою життєздатність довели політика відродження Західної Німеччини після Другої світової війни, «економічного дива» Японії, політика виведення Південної Кореї на рівень «нової індустріальної держави», протекціонізм національних виробників в Китаї. У цих країнах навряд чи стратегія ґрунтувалася виключно на дерегуляції, а навпаки - застосовувався розумний державний протекціонізм і регулювання.

Розробка оптимальних балансів світового розвитку - це саме те, що зараз необхідно для стримування наростання протестних настроїв, особливо в нерозвинених країнах. Слід згадати, що на початку трансформаційного шляху політики, вчені та вертикаль влади своєчасно не розпізнали той факт, що в Україні та в ряді постсоціалістичних країн економічний розвиток здійснювався у зворотному напрямку в порівнянні з класичними прикладами й аналогами розвинених країн. Тому не можна було просто йти чужим шляхом. При цьому було проігноровано те, що на початку 1990-х років великою частиною економіки був військово-промисловий комплекс, а ринком для нього була сама держава. Ракетобудування, літакобудування, металургія, біотехнології, хімічні технології, інформаційні продукти, створення нової інноваційної продукції (у чому може показати свою спроможність Україна) - для цих сфер діяльності ринком теж є держава.

Необхідність оцінки нової реальності та розроблення загальних норм діяльності урядів виходить з уроків минулих криз. Спеціальна Комісія з розслідування причин фінансової кризи оприлюднила такий вердикт: криза була спровокована діями представників уряду і великих фінансових гравців.

Таким чином, питання оцінки роботи влади з позицій її ефективності та відповідальності розглядається вже у світовому глобальному масштабі. Українські політики та службовці, у свою чергу, повинні це усвідомити.

Тому головним завданням зараз на тлі масштабної адміністративної реформи є розробка комплексної методики оцінки ефективності публічного управління та стандартів якості управлінських процедур.

Оскільки політика є результатом особливого виду соціальної діяльності, з одного боку, являє собою спеціальне підприємство, апарат легітимного керівництва, а з іншого - дуже специфічну професійну діяльність, то логічно, що вона повинна оцінюватися. При цьому акцент на ефективності роботи апарату публічного управління та адміністрування повинен стати ключовим.

Але оцінку уряду повинні ставити не тільки міністри і чиновники, а й представники громадянського суспільства.

Потенціал і якість соціально-економічних трансформацій залежать не стільки від впливу апарату управління на суспільство, скільки від зворотного впливу суспільства на апарат і вміння виставляти вимоги по його швидкому реформуванню. Тобто влада повинна отримувати оцінки від суспільства та, як наслідок, змінюватися на його вимогу. Результати роботи влади повинні оцінюватися в площині соціальної ефективності політико-адміністративного управління.

У критерії оцінки роботи влади необхідно закласти визнані світові напрацювання, не забуваючи про такі важливі аспекти як прогнозування наслідків прийнятих рішень, оцінка побудови вертикалі влади і зміни урядів, оцінка ідеології суспільних трансформацій і їх соціальних наслідків. Саме такий підхід і підтверджується останніми новаціями в світовій політиці.

Одним з показників ефективності роботи держави є положення країни в рейтингу GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot) Світового банку, який складається цією організацією щорічно в рамках проекту Worldwide Governance Indicators (WGI) для 215 країн з 1996 року. В рамках цього рейтингу якість управління оцінюється за шістьма критеріями:

1. Право голосу при прийнятті рішень і підзвітність
2. Політична стабільність і незастосування насильства
3. Якість нормативної бази
4. Ефективність роботи уряду
5. Верховенство закону
6. Боротьба з корупцією

Для цілей даної роботи основний інтерес представляє індикатор 4 «Ефективність роботи уряду». Він складається з наступних показників:

- Враження про якість державних послуг,
- Якість державної служби та її незалежність від політичного тиску,
- Якість розробки і реалізації державної політики,
- Прихильність держави політиці, що проводиться.

Нижче показана оцінка України за цим індикатором за період з 1996 по 2016 рік. Видно, що цей показник у даний період в основному залишався в діапазоні 20% - 30% [18].

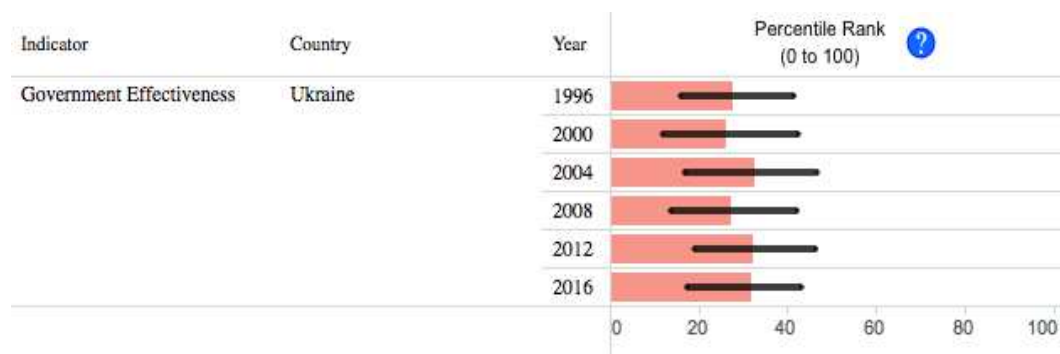


Рис. 1. Світові показники управління. Ефективність влади в Україні з 1996 по 2016 рік, % [18]

Необхідно відзначити, що, на думку самих укладачів рейтингу, він має певні обмеження й не може бути підставою для ідентифікації специфічних проблем у державному управлінні, а також для планування реформ. У той час як рейтинг GRICS становить певний інтерес з точки зору порівняння різних аспектів якісного управління в різних країнах, необхідно враховувати, що цей рейтинг заснований на експертних оцінках і сприйнятті певних аспектів роботи держави, а також є досить вузько орієнтованим на виявлення зв'язку між якістю управління і економічним зростанням.

Ще однією можливістю оцінити ефективність діяльності державних організацій є залучення, наприклад, комерційних консалтингових компаній для проведення зовнішнього аудиту. У рамках такого контракту може виконуватися, наприклад, функціональна оцінка діяльності державного органу, оцінка економічної ефективності його роботи та послуг, що надаються, моделювання та оптимізація внутрішньоорганізаційних процесів і внесення пропозицій щодо підвищення ефективності. У тому випадку, якщо консалтингова компанія наймається на замовлення новосформованого уряду, до її завдання можуть входити складання реєстру функцій і послуг, що надаються державними органами та організаціями.

Наступним проблемним елементом даної тематики є утримання органів державного управління та заробітня плата державних службовців.

Проаналізувавши динаміку частки видатків Зведеного бюджету України на утримання органів державного управління протягом 2012-2014рр. Відбувалося їх поступове зниження з 28,17% до 27,11% у 2015 році [19].

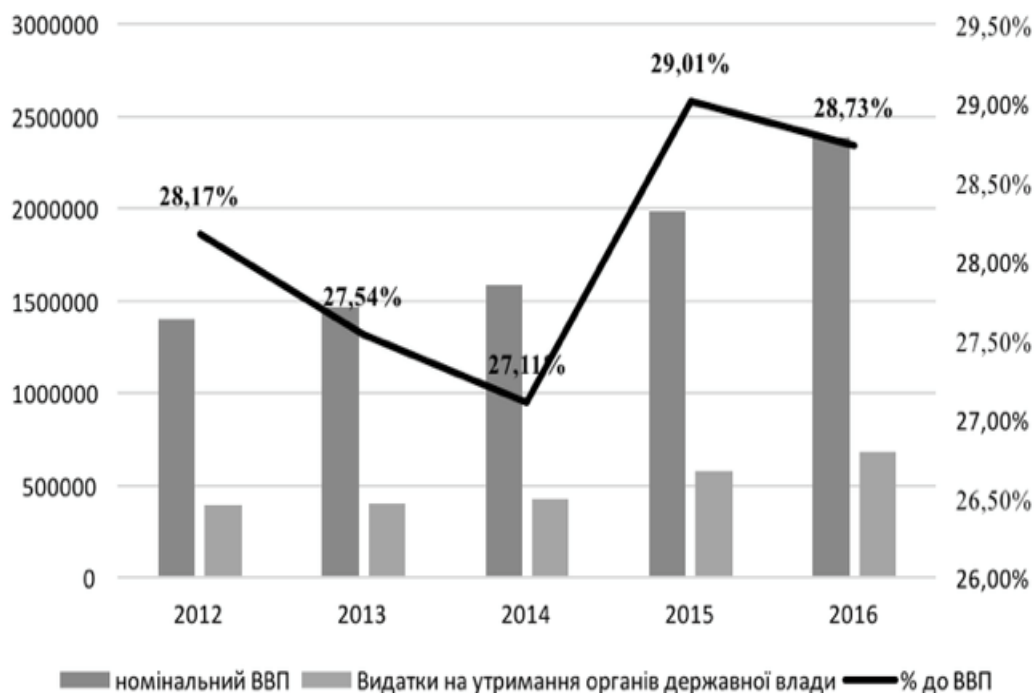


Рис. 2. Тенденція зміни частки витрат на утримання органів державного управління Зведеного бюджету України протягом 2012-2017рр.,% [19]

Досить стрімке падіння обсягів витратків з 2012 по 2015 роки може бути обумовленим підвищенням мінімальних заробітних плат і комунальних платежів. За 2016 рік відбулося скорочення частки витрат через зменшення кількості державних службовців в Україні.

Першою та найбільшою статтею витратків на утримання органів державного управління є фінансування зовнішнього бору, чия частка за останні три роки була незмінною так склала 70%. Другою статтею є «Фінансування вищих органів державного управління, органів місцевого самоврядування» та складає 19% від загальної суми витратків на утримання органів державної влади[19].

За останні 15 років витрати на оплату праці частіше зростали швидше, ніж ВВП, аніж відставали чи були на рівні з ним. Після прийняття Закону «Про державну службу», фонд оплати праці державних службовців і середні заробітні плати зросли більше, ніж вдвічі у 2016 році, а у 2017 році передбачене зростання ще на 48%[19].

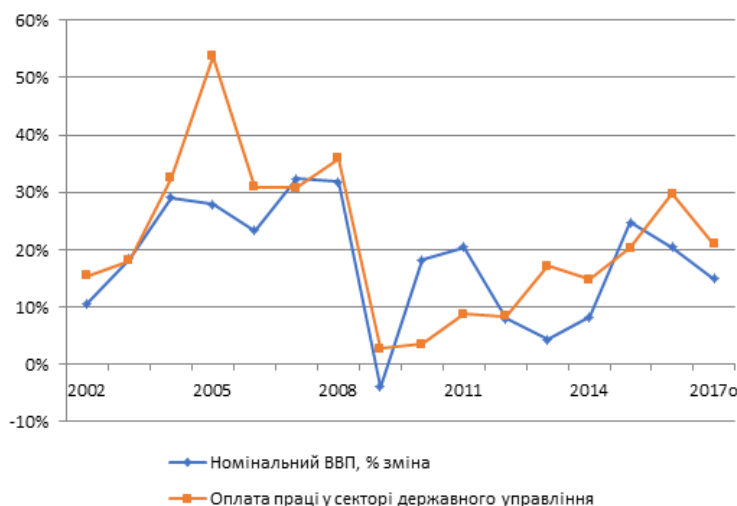


Рис. 3. Тенденція зміни номінального ВВП та витратків на оплату праці працівників сектору державного управління з 2001 по 2017 рік, % за рік[19]

Середні заробітні плати у секторі державного управління виглядають доволі конкурентними порівняно з виробничими галузями економіки. Тим не менш, вони нижчі від зарплат у секторах технологічних та фінансових послуг. Останні два сектори були обрані для порівняння, адже саме вони

мають відносну велику частку «білих комірців», тобто працівників розумової праці, менеджери, працівники апарату управління, а також відносно низький рівень тіньових операцій порівняно з іншими секторами.

Середня заробітна плата працівників центральних апаратів органів державної влади у 2016 році була на 11,4% вищою за середню зарплату у промисловості, але на 31% нижчою від середньомісячної зарплати у секторах фінансових послуг та ІТ[19].

Структура зарплати в державному та приватному секторах суттєво відрізняється. Так, в структурі фонду оплати праці працівників сектору державного управління у 2016 році посадовий оклад складав 34%, надбавки та додаткові виплати – 53%, а премії – 13%. В той самий час, у фінансовому секторі та промисловості основна заробітна плата становить 60% сукупної винагороди, а 30-35% – додаткові виплати[19].

Дослідження різниці в оплаті праці в державному та приватному секторах у країнах ЄС на мікрорівні показали, що для менш кваліфікованих працівників у державному секторі заробітна плата вище ніж в приватному.

Одночасно для більш кваліфікованих працівників та високопосадовців різниця у заробітних платах між державним та приватним сектором зменшується або змінюється на користь приватного сектору[20].

В Україні для спеціалістів центральних органів державної влади заробітні плати є на 25-30% вищими, ніж для порівнюваних за змістом роботи посад у приватному секторі. Для керівників приватний сектор пропонує заробітну плату в середньому на 50% вищу, ніж державний [19].

Для покращення привабливості нашої держави як працедавця рекомендуємо здійснити наступні перетворення: створення необхідної бази інтегрованого кадрового та зарплатного обліку державних службовців; формування максимально прозорого механізму грошової винагороди для публічних службовців; зменшення диспропорцій в оплаті праці різних відомств у межах сектору державного управління та уникати політичних рішень, які спотворюють рівні компресії заробітних плат.

Задача створення системи оцінки ефективності діяльності виконавчих органів державної влади, високопосадовців і державних цивільних службовців вимагає проведення досліджень і розробки напрямків її практичного вирішення. Це пов'язано з великою кількістю чинників, специфічних для державної цивільної служби, які в сукупності часто створюють проблеми впровадження системи оцінки ефективності.

Аналіз міжнародного досвіду оцінки ефективності державних службовців показав, що в ряді західних країн цьому питанню приділяється більше уваги.

Управління на основі результатів в державному секторі США не обмежується федеральним рівнем, з кінця 1990-х років він почав активно впроваджуватися і в місцевих органах влади. Зокрема, вже в 2000 році 34% округів з населенням понад 50 000 чоловік і 38% міст з населенням понад 25 000 чоловік використовували в своїй діяльності ті або інші різновиди системи планування й оцінки результатів на основі різного роду критеріїв ефективності[21]. У якості одного з показових в цьому відношенні прикладів можна привести містечко Саннівейл (штат Каліфорнія), що став «піонером» у галузі оцінки результатів діяльності державних організацій. Ще на початку 2000-х років місцева влада розпочала здійснення ініціативи щодо оцінки та підвищення такого важливого показника ефективності системи місцевого управління, як рівень життя населення. При моніторингу діяльності міської адміністрації оцінювалися безпека в регіоні, рівень освіти, ступінь сприятливості навколишнього середовища, раціональність організації та безпеку транспортної системи, якісне, різноманітне та недороге житло, гордість жителів за свій регіон і активність їх участі в суспільному житті, рівень диверсифікації та загальні темпи зростання економіки, а також досягнення регіону з точки зору надання громадянам культурно-дозвільних можливостей [21].

У Нідерландах методика оцінки ефективності діяльності публічних органів була розроблена ще в кінці 1990-х років. При цьому головним принципом стало досягнення більшого результату при менших витратах в поєднанні з можливістю реальної оцінки ефективності діяльності чиновників, оскільки відповідальність кожного з них чітко прописана. Крім того, розроблена система передбачає повну публічність: інформація про результати оцінки діяльності державних служб щорічно публікується в пресі [22].

Характеризуючи досвід зарубіжних країн, відзначимо, що в більшості випадків показники ефективності державного управління носять «цільової характер» і пов'язані з досягненням національних пріоритетів у сфері надання тих чи інших державних послуг, вдосконалення процедур і процесів діяльності державних органів. Зокрема, в Великобританії це виражено в певному переліку цільових показників, відповідальність, яка чітко розподіляється між різними відомствами. Великої уваги заслуговує і британська система контролю досягнення затверджених цільових показників: контроль за відібраними прем'єр-міністром найбільш значущими показниками ефективності покладається на спеціальний адміністративний орган - Відділ по забезпеченню ефективності діяльності. Його співробітники спільно з перед- ставниками конкретних відомств, що відповідають за досягнення пріоритетних показників, розробляють комплексні плани по досягненню запланованих результатів, що включають необхідні заходи, а також проміжні значення пріоритетних показників, що залежать від швидкості настання віддачі від зроблених заходів. На відділ також покладається завдання систематичного моніторингу виконання затверджених планів, що передбачає зіставлення траєкторії зміни цільових значень пріоритетних показників з плановими значеннями для своєчасного здійснення необхідних коригувань плану або зміни політики в цій галузі.

В Австралії реформа державної служби, ініційована на початку 1990-х років, наказувала кожному міністерству визначати програмні цілі, готувати щорічні звіти про досягнення і результати реалізації цих цілей. Кошторисна фінансування міністерств було також пов'язане з реалізацією програм [22].

У Канаді з середини 1990-х років в рамках реформи державної служби було розширено використання програмно-цільового походу і удосконалення системи звітності, що дозволило при оцінці ефективності перенести акцент з витрат і ресурсів на наслідки і результати (в основному загальносоціального характеру) [22].

Найбільш показові ілюстрації результатів дослідження доступного світового досвіду застосування систем КРІ (Key Performance Indicators - Ключові показники ефективності) для оцінки діяльності державних органів зарубіжних країн приведені в таблиці.

Таблиця 1.
Результати аналізу іноземних систем показників ефективності

Держава	Назва державного органу	Цілі впровадження системи показників
США	Управління соціального забезпечення	Підвищення ефективності системи соціального забезпечення
Велико-британія	Секретаріат Кабінету Міністрів	Підвищення відкритості та прозорості державного управління
Сінгапур	Міністерство Національного розвитку	Підвищення ефективності здійснення проектів в області національного розвитку
Австралія	Казначейство	за допомогою підвищення ефективності державної служби
Таїланд	Центральний банк	Підвищення ефективності установ державного сектора

Джерело: складено на основі даних Європейського фонду управління якістю.

Режим доступу : <http://www1.efqm.org/en/Home/aboutEFQM/Ourmodels/TheEFQME ExcellenceModel/tabid/170/Default.aspx>

Вищевикладені дані показують, що державні органи влади по всьому світу стикаються з необхідністю підвищення ефективності діяльності державних установ, яка впливає на поліпшення добробуту громадян. Щоб мати можливість вимірювання та контролю ефективності діяльності службовців підвідомчих державних органів, уряди цих держав запровадили системи її моніторингу. Реалізація цього проекту не тільки дозволила відстежувати рівень ефективності того чи іншого державного органу, а й забезпечила синергетичний ефект від спільного спрямування зусиль різних державних органів на досягнення пріоритетних для країни показників.

Нами проведено аналіз позитивного досвіду впровадження КРІ в управлінні соціального забезпечення США, в Секретаріаті Кабінету Міністрів у Великобританії, в Міністерстві Національного розвитку Сінгапуру. Результати проведеного дослідження практики країн, що знаходяться на різному рівні соціально-економічного та політичного розвитку й мають досить різну національно-історичну, управлінську культуру, наочно продемонстрували, що, незважаючи на відмінності, керівництво органів державного управління цих країн чітко усвідомлює необхідність систематичного підвищення ефективності діяльності підвідомчих їм установ на основі впровадження відповідних систем управління ефективністю діяльності.

Проведений аналіз також дозволив зафіксувати високу успішність подібної роботи як з точки зору істотного зростання рівня ефективності окремих державних структур, так і з позиції досягнення додаткового інтегрального синергетичного ефекту, одержуваного завдяки підвищенню єдності зусиль різних державних органів для досягнення пріоритетних цілей розвитку вивчених країн.

У сучасному світі в багатьох розвинених країнах гостро стоїть проблема оцінки ефективності роботи державних службовців. Це викликано в першу чергу тим, що публічна служба займає одне з провідних місць у забезпеченні нормального функціонування держави. Від сумлінної, грамотної та ефективної роботи державних службовців залежить якість прийнятих управлінських рішень, ступінь узгодженості роботи різних органів державної влади, ефективність всього державного апарату, процвітання держави в цілому і, як наслідок, високий добробут кожного громадянина. Тому вкрай важливо вчасно виявляти ефективність окремих державних структур. Крім того, в зв'язку зі швидкими змінами в соціально-економічних умовах і ускладненням економічних систем сформувалася потреба в перегляді існуючих методів управління державною службою та проведення заходів щодо підвищення ефективності самих державних службовців.

Останнє десятиріччя не випадково називають «десятиліттям якості», а деякі експерти пропонують називати XXI століття в цілому «століттям якості» подібно до того, як XX століття стало «століттям продуктивності». Це в рівній мірі відноситься й до роботи державних організацій, а не тільки до комерційних підприємств. У сучасному світі важливу роль відіграє «конкурентоспроможність» держави в порівнянні з іншими країнами в боротьбі за місце в глобальному поділі праці, інвестиції, залучення кваліфікованої робочої сили, створення оптимального бізнес-клімату.

Саме тому показники «витрат» або освоєних коштів на реалізацію будь-якої державної діяльності вже більше не є критерієм ефективності роботи держави в цілому або конкретної державної організації зокрема. Все частіше державні організації запозичують практики бізнес-сектора в області «тотального менеджменту якості». Чималу роль в цьому зіграла зміна ставлення громадян до функцій і послуг, які виконує і надає, відповідно, держава. Очікування громадян щодо них пов'язані в першу чергу з постійним збільшенням якості й «індивідуального підходу» та з оптимальним співвідношенням ціни та якості.

Органи державної влади функціонують як сукупність публічних служб і службовців. Цей принцип дає свій наслідок - діяльність органів влади в цілому зводиться до роботи окремих службовців. Кожне робоче місце публічного службовця постає як частина усєї діяльності.

Розробка окремих показників результативності діяльності державних службовців можлива завдяки використанню принципів методики KPI (Key Performance Indicators - Ключові показники ефективності).

Специфіка роботи діяльності державного службовця полягає у адмініструванні, в рамках якого здійснюється прогнозування, планування, розробка рішень, моніторинг, контроль та інші функції в управлінському процесі. Результативність даного процесу являє собою досягнення цілей і задач із максимальним дотриманням регламентів. Ефективність же визначається як співвідношення отриманих результатів і витрат. Звідси випливає основний меседж: максимізація якісних результатів і мінімізацію витрат на їх досягнення. Саме тому необхідним є оцінювання як результативності, так і ефективності, адже баланс між ними є принципово важливим. Тож, ефективність є функцією двох елементів - отриманого результату та затрачених на це ресурсів.



Рис. 4. Місце оцінки результативності в системі «Держава-Громадянин»

За своєю суттю ключові показники ефективності є відображенням того, наскільки близько знаходиться службовець, його відділ і орган в цілому до виконання поставлених задач. Індивідуальний показник результативності кожного державного службовця вимірюється та розглядається в сукупності з показниками всього органу.

Так як робота будь-якого службовця поділяється на етапи в залежності від виконуваних функцій, то доцільним є оцінка кожної. Умовно поділимо процес оцінки ефективності діяльності службовця та розглянемо дві функції: 1) обробка інформаційних матеріалів; 2) оформлення інформаційно-аналітичних матеріалів, нормативно-правових актів. Вони мають свою питому вагу. Результат першої функції приймаємо у вигляді інформаційного звіту, а другої функції - звіти про діяльність, інформаційні довідки, нормативно-правові акти. За першою функцією закріплюємо показником виконання функції два параметри: 1) своєчасність; 2) відповідність вимогам. Показниками виконання другої функції визначаємо своєчасність, відповідність вимогам і кількість пред'явлених скарг та індекс задоволеності клієнтів. Усі фактичні результати показників порівнюються з плановими та коригуються на розмір питомої ваги кожної функції.

Розглянемо на прикладі застосування даного методу оцінки ефективності. Припустимо, що уся інформація про діяльність службовця міститься в наступній таблиці.

Таблиця 2.

№	Показник КРІ	Питома вага, %	Заплановане значення	Фактичне значення	Результат, %
1	Своєчасність	20	20	24	-4
2	Відповідність вимогам	25	100	100	25
3	Кількість пред'явлених скарг	20	0	1	-10
4	Індекс задоволеності клієнтів	35	100	79,2	27,7
Всього КРІ		100			38,7

За планом службовець повинен виконати за 20 робочих днів завдання, що повністю відповідають регламенту та вимогам. Фактично службовець займався розробкою завдання 24 дні, виконав його вірно, але отримав одну скаргу щодо якості виконаного завдання.

Питома вага визначається на основі експертних оцінок, а індекс задоволеності клієнтів розраховується за допомогою анкетування.

Підсумковий показник результативності службовця розраховуємо шляхом додавання показників. Тож, на даному прикладі ми розглянули результативність службовця як ступінь досягнення цілі та складає 38,7%, що свідчить про рівень результативності нижче середнього.

Щодо конкретного розглянутого випадку можна зробити висновок, що даному службовцю необхідно покращити організацію робочого часу (тайм-менеджмент) та звернути увагу на попередню перевірку та редагування документів, що передаються клієнтам.

За нормального функціонування системи кожний державний службовець органів державної влади буде розуміти зв'язок між своїми конкретними обов'язками та стратегічними цілями як відділу, так і органу в цілому. Таким чином набуде більшого актуального змісту наступна схема ключових показників результативності.

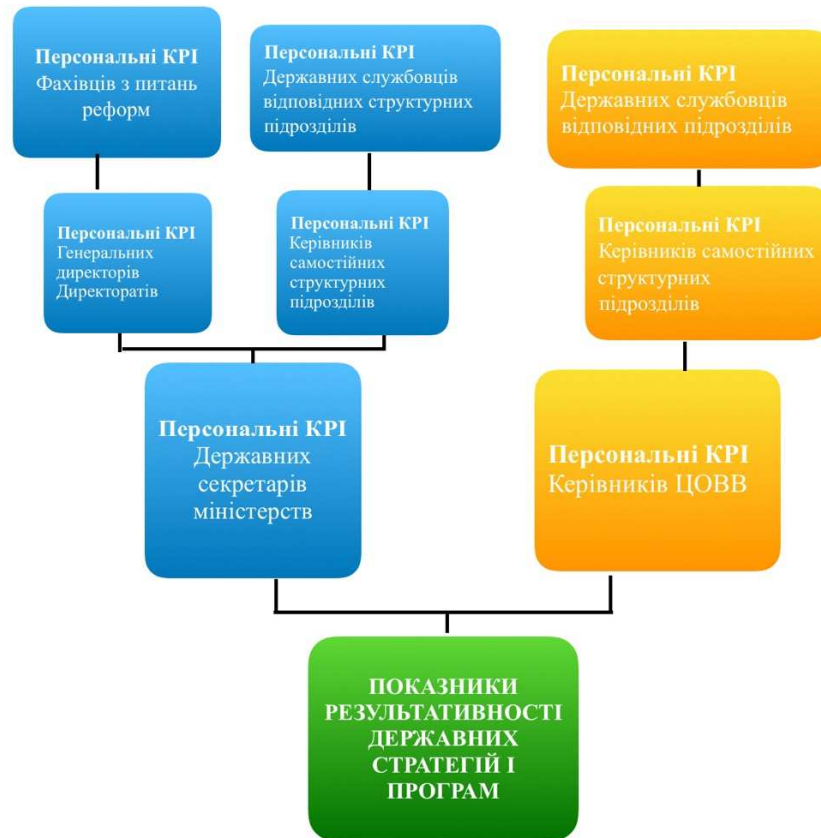


Рис. 5. Система ключових показників результативності

Вищезображена схема є приблизним розподілом показників результативності та дає уявлення про їх якісний розподіл. Через застосування методик, що базуються на майже однаковому механізмі, стає можливим досягнення задовільного рівня прозорості, гласності та публічності діяльності органів виконавчої влади в Україні.

Висновки

Від ефективної роботи кожного державного службовця, узгодженості роботи працівників у структурних підрозділах і цих підрозділів між собою залежить загальна ефективність функціонування державного органу в цілому. У своїй діяльності державні виконавці повинні докладати зусиль не до формального виконання поточних завдань, а до якісного досягнення цілей держави. У цьому контексті виникає необхідність упровадження стандартів оцінювання досягнутих результатів, що, у свою чергу, буде діяти як мотиваційно-заохочувальний інструмент.

На завершення хотілося б нагадати слова Теодора Рузвельта, що наголошував на наступному: «Великої нацією нас робить не наше багатство, а те, як ми їм управляємо».

Література.

1. Бабінова О. О. Критерії оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: світовий досвід та Україна / О. О. Бабінова // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 2 (3). – С. 73–78.
2. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг : моногр. / О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, М. Д. Василенко, О. В. Галацан [та ін.] ; за ред. Ю. П. Лебединського. – Ужгород : Патент, 2003. – 192 с.
3. Загора І. І. Організаційно-методичне забезпечення ефективності місцевого самоврядування : дис. ... канд. держ. упр. : 08.02.03 / І. І. Загора. – К., 2003. – 196 с.
4. Куйбіда В. С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : моногр. / В. С. Куйбіда. – К. : МАУП, 2003. – 568 с.
5. Мамонова В. В. Необхідність реформування регіонального управління в Україні / В. В. Мамонова // Актуальні проблеми державного управління : наук. зб. –Х. : ХарPI УАДУ, 2001. – № 1 (9). – С. 44–50.
6. Павлов Д. М. Ефективність системи органів державного управління: поняття, умови та критерії оцінки / Д. М. Павлов // Наук. вісн. Нац. академії внутрішніх справ України. – К. : НАВСУ, 2003. – № 1. – С. 217–223.

7. Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку: збірник матеріалів та документів / заг. ред. М. Пухтинського, О. Власенка. – К. : Вид-во АМУ, 2009. – 508 с.
8. Рубцов В. П. Індикатори та моніторинг у муніципальному управлінні : наук.- практ. посіб. / В. П. Рубцов. – К. : Гнозис, 2002. – 148 с.
9. Шаров Ю. П., Сухінін Д. В. Муніципальні послуги: шлях до високої якості : моногр. / Ю. П. Шаров, Д. В. Сухінін. – Мелітополь : ТОВ "Вид. будинок ММД", 2008. – 136 с.
10. Небава М.І. Менеджмент організацій і адміністрування. Частина друга / М.І. Небава, О.Г. Ратушняк. - Вінниця : ВНТУ, 2013. – 105 с.
11. Небава М.І. Менеджмент організацій і адміністрування. Частина перша / М.І. Небава, О.Г., Ратушняк. - Вінниця : ВНТУ, 2012. – 108 с.
12. Keeling D. Management in Government / D. Keeling (1972), London: Allen & Unwin.
13. Чернов С.І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування» (за видами економічної діяльності)); Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. – Х.: ХНУМГ, 2014. – 97 с.
14. Кухарева Г.П. Належне урядування як шлях до становлення дієвої системи публічного управління в Україні / Г.П. Кухарева // Теорія та практика державного управління. – 2015. – Вип. 3. – С. 76-83.
15. Neumayer, Eric (2002) Is good governance rewarded?: a cross-sectional analysis of debt forgiveness. *World development*, 30 (6). – P. 913-930.
16. What is Good Governance? United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (Економічно-соціальна комісія ООН в Азії та Тихоокеанському регіоні) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>
17. Löffler E. Improving the Quality of East and West European Public Services / E. Löffler, M. Vintar // *Business & Economics* [Text]. — 2004. — 276 p.
18. Офіційний WEB-портал Світового Банку [Електронний ресурс] // World Bank Group. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports>.
19. Офіційний сайт Державної Служби Статистики України [Електронний ресурс] // Держстат. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
20. Destefanis S., Naddeo P. 2015. Public-Private Wage Premium and Heterogeneity: An Analysis for Six European Countries. September 2015.
21. Fundamental Concepts of EFQM [Електронний ресурс]. – European Foundation of Quality Management. – Режим доступу : <http://ww1.efqm.org/en/Home/aboutEFQM/Ourmodels/FundamentalConcepts/tabid/169/Default.aspx>
22. The EFQM Excellence Model [Електронний ресурс]. – European Foundation of Quality Management. – Режим доступу : <http://ww1.efqm.org/en/Home/aboutEFQM/Ourmodels/TheEFQMExcellenceModel/tabid/170/Default.aspx>
23. Неліпа Д. В. Основні чинники забезпечення якості державної служби [Електронний ресурс] / Д. В. Неліпа // Вісн. НАДУ. – 2015. – No 1. – Режим доступу : <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2015/04/10.pdf>
24. Ткачова О. Ефективність державного управління: поняття та підходи до оцінювання [Електронний ресурс] / О. Ткачова // Вісн. НАДУ. – 2013. – No 2. – С. 30–37. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadu_2013_2_6.pdf
25. Cook B. Democracy and Administration: Woodrow Wilson's Ideas and the Challenges of Public Management / B. Cook. – Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2007. – 279 p.
26. Nugent W. Progressivism: A Very Short Introduction / W. Nugent – New York: Oxford University Press, 2010. – 144 p.

References.

1. Babinova, O. O. (2007), "Criteria for assessing the effectiveness of local self-government activities: world experience and Ukraine", *Strategichni priorytety*, vol. 2 (3), pp. 73–78.
2. Berdanova, O. V. Vakulenko, V. M. Vasylenko, M. D. and Galaczan, O. V. (2003), Rozvytok partnerstva mizh mistsevoiu vladoiu ta nederzhavnym sektorom u sferi nadannia hromads'kykh posluh [Development of partnership between local authorities and non-governmental sector in the field of providing public services], *Patent, Uzhgorod, Ukraine*.
3. Zagora, I. I. (2003), "Organizational and methodological maintenance of efficiency of local self-government", Abstract of Ph.D. dissertation, Public Administration, Kyiv, Ukraine.
4. Kujbida, V. S. (2003), Orhanizatsiyno-funktsional'ni pryntsyipy i metody diial'nosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia [Organizational-functional principles and methods of activity of local self-government bodies], *MAUP, Kyiv, Ukraine*.
5. Mamonova, V. V. (2001), "The Need for Reforming Regional Governance in Ukraine", *Aktual'ni problemy derzhavnogo upravlinnya : nauk. zb. : XarRI UADU*, vol. 1 (9), pp. 44–50.
6. Pavlov, D. M. (2003), "Efficiency of the system of public administration: concept, conditions and evaluation criteria", *Nauk. visn. Nacz. akademiyi vnutrishnix sprav Ukrayiny*, vol. 1, pp. 217–223.

7. Vlasenko, O. (2009), *Yevropejs'ki oriientyry mistsevoho i rehional'noho rozvytku: zbirnyk materialiv ta dokumentiv* [European benchmarks for local and regional development: a collection of materials and documents], *AMU*, Kyiv, Ukraine.
8. Rubczov, V. P. (2002), *Indykatory ta monitorynh u munitsypal'nomu upravlinni* [Indicators and Monitoring in Municipal Management: Sciences. Practice. Manual], *Gnozy`s*, Kyiv, Ukraine.
9. Sharov, Yu. P. and Suxinin, D. V. (2008), *Munitsypal'ni posluhy: shliakh do vysokoi iakosti* [Municipal services: the path to high quality:], *TOV "Vy`d. budy`nok MMD"*, Melitopol', Ukraine.
10. Nebava, M.I. (2013), *enedzhment orhanizatsij i administruvannia. Chastyna druha* [Management of organizations and administration. Part Two], *VNTU*, Vinny`cya, Ukraine.
11. Nebava, M.I. (2012), *Menedzhment orhanizatsij i administruvannia. Chastyna persha* [Management of organizations and administration. Part One], *VNTU*, Vinny`cya, Ukraine.
12. Keeling, D. (1972), *Management in Government*, *Allen & Unwin*, London, UK.
13. Chernov, S.I. (2014), *Publichne administruvannia* [Public administration], *KNUMG*, Kharkiv, Ukraine.
14. Kuxareva, G.P. (2015), "Good Governance as a Way to Establishing an Effective Public Administration System in Ukraine", *Teoriya ta prakty`ka derzhavnogo upravlinnya*, vol. 3, pp. 76-83.
15. Neumayer, E. (2002), "Is good governance rewarded?: a cross-sectional analysis of debt forgiveness", *World development*, vol. 30 (6), p. 913-930.
16. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2014), "What is Good Governance?", available at: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> (Accessed 03 July 2018).
17. Löffler, E. and Vintar, M. (2004), *Improving the Quality of East and West European Public Services*, Ashgate, Farnham, UK.
18. World Bank Group (2018), available at: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports> (Accessed 03 July 2018).
19. State Statistics Service of Ukraine (2018), available at: <http://www.ukrstat.gov.ua> (Accessed 03 July 2018).
20. Destefanis, S. and Naddeo, P. (2015), "Public-Private Wage Premium and Heterogeneity: An Analysis for Six European Countries" available at: <http://www.aiel.it/cms/cms-files/submission/all20150910184252.pdf> (Accessed 03 July 2018).
21. European Foundation of Quality Management (2018), "Fundamental Concepts of EFQM", available at: <http://ww1.efqm.org/en/Home/aboutEFQM/Ourmodels/FundamentalConcepts/tabid/169/Default.aspx> (Accessed 03 July 2018).
22. European Foundation of Quality Management (2018), "The EFQM Excellence Model", available at: <http://ww1.efqm.org/en/Home/aboutEFQM/Ourmodels/TheEFQMExcellenceModel/tabid/170/Default.aspx> (Accessed 03 July 2018).
23. Nelipa, D. V. (2015), "Main factors of ensuring the quality of civil service", *Visn. NADU*, [Online], vol. 1, available at: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2015/04/10.pdf> (Accessed 03 July 2018).
24. Tkachova, O. (2013), "The Effectiveness of Public Administration: Concepts and Approaches to Evaluation", *Visn. NADU*, vol.2, available at: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadu_2013_2_6.pdf (Accessed 03 July 2018).
25. Cook, B. (2007), "Democracy and Administration: Woodrow Wilson's Ideas and the Challenges of Public Management", *Johns Hopkins University Press*, Baltimore, USA.
26. Nugent, W. (2010), *Progressivism: A Very Short Introduction*, *Oxford University Press*, Oxford, UK.

Стаття надійшла до редакції 10.07.2018 р.