

УДК 35.07(045)

**АНАЛІЗ МОДЕЛЕЙ ЕФЕКТИВНОСТІ
ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ**

Махначова Н.М., кандидат економічних наук,

Головащенко Л.В., здобувач освітнього ступеню магістр,

Вінницький торговельно-економічний інститут КНТЕУ, Україна, м. Вінниця

Проаналізовано основні моделі ефективності діяльності організацій. Вивчено головні проблеми визначення критеріїв ефективності неприбуткових організацій, а саме органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Запропоновано модель ефективності діяльності публічних адміністрацій.

Ключові слова: публічна адміністрація, управлінська послуга, ефективність організації, фінансова ефективність, організаційна ефективність.

Махначова Н.М., кандидат экономических наук, Головащенко Л.В., соискатель образовательной степени магистр, Винницкий торгово-экономический институт КНТЭУ, Украина, г. Винница /Анализ моделей эффективности деятельности органов публичной администрации.

Проанализированы основные модели эффективности деятельности организаций. Изучены главные проблемы определения критериев эффективности неприбыльных организаций, а именно органов государственной власти и органов местного самоуправления. Предложена модель эффективности деятельности публичных администраций.

Ключевые слова: публичная администрация, управленческая услуга, эффективность организации, финансовая эффективность, организационная эффективность.

Makhnachova N., Candidate of Economic Sciences, Golovaschenko L., Researcher education master's degree, Vinnytsya Trade and Economic Institute KNTEU, Ukraine, Vinnytsya / Analysis models of efficiency of public administration.

The basic model of the efficiency of organizations. Studied the main problem of determining the performance criteria of non-profit organizations, such as government and local authorities. The model of the efficiency of public administrations.

Key words: public administration, management service, organization effectiveness, cost-effectiveness, organizational effectiveness.

Вступ. Відповідність органів публічної адміністрації очікуванням споживачів послуг вимагає ефективного управління. Визнання ефективності однією з головних цінностей публічного управління відбулося порівняно недавно – у зв'язку з орієнтацією діяльності органів влади на надання управлінських послуг, що потребує запровадження нових стандартів функціонування та врахування потреб споживачів. Інколи службовці сприймають правові процедури як обмеження, які несумісні з поняттям ефективності, адже сталі управлінські процедури можуть перешкоджати економному використанню коштів, тобто порушити оптимальний баланс витрат та отриманих результатів від провадження управлінської діяльності. Тому, щоб попередити можливість виникнення конфліктів та непорозумінь, забезпечити відкритість і прозорість діяльності державних установ, значна частина послуг надається приватними структурами шляхом укладення контрактів (використання договірних відносин), а органи влади здійснюють контроль або моніторинг ефективності їх виконання. Крім того, з метою виявлення нагальних потреб жителів та визначення відповідності якості управлінських послуг, які вже надаються, вимогам суспільства в країнах ЄС поширена практика консультування з громадянами, що дозволяє постійно удосконалювати систему інформування та оптимізувати методи використання зворотного зв'язку. Так, наприклад, у Данії закон зобов'язує органи влади раз на рік надавати громаді

звіти про виконану роботу. В Фінляндії з цією метою створені мультисервісні центри з консультування громадян щодо діяльності органів державного управління. У Нідерландах функціонують інформаційні центри при органах влади, які розширюють можливість залучати громадян до прийняття управлінських рішень [1, с. 84].

Варто зазначити, що відносини у сфері публічного адміністрування стали предметом дослідження багатьох інститутів та науковців в юриспруденції та управлінні. Так, теоретичні та методологічні основи становлення публічних відносин в Україні досліджено в працях В.Б. Авер'янова, В.Д. Бакуменка, Н.Т. Гончарук, В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхової, Н.В. Фоміцької, О.Ю. Оболенського, І.А. Чикаренка, Ю.П. Шарова.

Огляд останніх публікацій та активізація громадської думки вказує на те, що тема ефективної діяльності публічної влади є актуальною.

Метою статті є аналіз моделей ефективності діяльності органів публічної адміністрації, та характеристика соціальних результатів їх діяльності.

Основні результати досліджень. В залежності від тієї чи іншої доктрини, що застосовується в управлінні, вимірюються різні показники. Інструменти діяльності публічних адміністрацій можна поділити на чотири типи: переконання, фінансові засоби, правила, організаційні структури (рис. 1).

Переконання ґрунтуються на контролі над інформацією й інформаційними потоками. Це передбачає, що роль публічних адміністрацій і публічного сектора в цілому в інформаційних процесах ніколи не є нейтральною. Навіть підтримка і забезпечення «нейтралітету» чи «незалежності» інформаційних потоків, що так часто декларуються, послуговують певній меті, – підкреслюють демократичну сутність держави. Основною «оболонкою», в яку поміщаються переконання, є так звана «офіційна інформація», розповсюджувана по різних комунікаційних каналах. Зміст і форми подавання такої інформації давно вже базуються на результатах наукових досліджень в галузі масових комунікацій, що забезпечує її максимально ефективний вплив на споживачів.



Рис. 1. Інструменти діяльності публічних адміністрацій

До фінансових засобів публічних адміністрацій належать, у переважній більшості, кошти, що виділяються з бюджету, а також одержуються з інших джерел (госпрозрахункова діяльність, благодійні внески тощо).

Наступним інструментом, якому часто не надають значення, є правила, якими публічні адміністрації регламентують свою діяльність. Ці правила хоча і базуються на чинному законодавстві, але можуть бути такими, що клієнт, не може отримати на абсолютно законних підставах необхідну йому послугу. Саме така ситуація зміцнює негативне ставлення клієнтів до публічних адміністрацій, даючи привід обвинувачувати їхніх співробітників у надмірному бюрократизмі. Щоб цього уникнути, варто при створенні правил керуватися інтересами клієнта та враховувати людський фактор.

Нарешті, останній інструмент – це організаційні структури, що є безпосередніми учасниками, дії яких значною мірою визначають кінцевий результат діяльності як окремих публічних адміністрацій, так і публічного сектора в цілому. В останньому випадку замість організаційних структур

розглядаються публічні адміністрації.

На моделі, що наводиться, можна проілюструвати розміщення основних акцентів у сучасній дискусії про ефективність публічних адміністрацій. Так, у країнах західної демократії увага акцентується на фінансових засобах та організаційних структурах, – саме вони вважаються основними інструментами в досягненні високої ефективності. Фінансові й організаційні показники легше піддаються визначенню, ніж ті, що пов'язані з переконаннями і правилами. Навпаки, в Японії перевага надається переконанням і правилам. Доцільніше ж вважати, що всі ці інструменти є однаково важливими і не можна надавати перевагу одним на шкоду іншим, а легкість вимірності не повинна виступати показником важливості[2].

Також дана модель показує безпідставність розмежування, що існує, таких понять як «ефективність публічних адміністрацій» та «ефективність послуг, що надаються публічними адміністраціями», оскільки ефективність послуг забезпечується ефективним використанням усіх засобів (інструментів діяльності), що знаходяться в розпорядженні адміністрації, що, у свою чергу, можливе лише у високоефективній організації.

Питання організаційної ефективності були і є актуальними не тільки для публічних, але і для приватних організацій. Так, у 1990-х рр. був здійснений «великий прорив» у теорії та практиці менеджменту приватних організацій щодо підвищення їхньої ефективності, багато результатів якого можна успішно адаптувати і для публічного сектора. Цьому сприяло заснування ряду національних та інтернаціональних «премій якості», – Національна ініціатива якості в Канаді, Європейська премія якості, Премії якості окремих європейських країн, Австралійська премія якості й інші [2].

До основних досягнень цього «прориву» слід віднести створення:

- більш складних і «витончених» фінансових моделей;
- порівняльних моделей, що базуються на так званому бенчмаркінгу;
- моделей, основаних на концепціях якості.

Фінансові моделі практично незастосовні до організацій публічного

сектора. Бенчмаркінг як концепція менеджменту з'явилася в Японії і своєму розвитку багато в чому зобов'язана менеджерам компанії «Ксерокс», які ідентифікували основні недоліки діяльності своєї компанії та її конкурентів з точки зору продуктивності й якості. Паралельно з концепцією бенчмаркінгу розвивалися концепції якості, зокрема суцільно-якісне управління, що одержало найбільшу популярність і поширення. Суцільно-якісне управління в розв'язанні проблем, пов'язаних із підвищенням якості, продуктивності й ефективності, робить більший акцент на питаннях лідерства, організаційній культурі, командній роботі та «людському факторі», ніж традиційні «системи підтримки якості».

Незадоволеність моделями ефективності діяльності організацій, що цілком базуються на фінансових показниках, викликало появу холістичних моделей організаційної ефективності. Найбільш відомою з них є запропонована Р. Капланом і Д. Нортонем, що отримала назву «збалансована рахункова картка» (“the balanced scorecard”). Дана модель ґрунтується на припущенні, що організації мають потребу в низці систем і показників ефективності, які б охоплювали чотири виміри, – фінансовий, клієнтів, внутрішнього бізнес-процесу та навчання і професійного зростання співробітників, – і пропонує одночасне інтегроване використання декількох інноваційних управлінських практик, таких як суцільно-якісне управління, реінжиніринг, сфокусованість на клієнті, розширення повноважень співробітників. Критерії, що використовуються в холістичних моделях, майже незмінно являють собою суміш дійсних результатів (фінансових і нефінансових) і внутрішніх можливостей [1, с. 189].

Варто зауважити, що вище досліджені моделі було розроблено для середніх і великих приватних корпорацій, тому пряме їхнє впровадження без адаптації в публічних адміністраціях не є можливим через відмінності між організаціями двох секторів. Так, ті фактори, що є важливими і позитивними для публічних адміністрацій, – відкритість, чесність, рівність, справедливість тощо, – можуть бути несуттєвими і навіть негативними, виступаючи

критеріями діяльності приватних організацій.

Але, мабуть, найбільшою проблемою є важкість визначення й оцінки кінцевого результату діяльності публічних адміністрацій. Усі згадані вище моделі мають у числі елементів критерії оцінки, пов'язані з фінансовими чи бізнесовими результатами. Публічні ж організації, за рідкісним винятком, не мають фінансових результатів у тому сенсі, як приватні. Тому для публічних адміністрацій кінцевий результат має не фінансовий, а соціальний характер, що значно ускладнює його оцінку.

Організації приватного сектора часто ігнорують соціальний аспект кінцевого результату, який виражається у впливі на суспільство, як у позитивному (збільшення кількості робочих місць), так і у негативному (забруднення навколишнього середовища, підвищення рівня безробіття тощо), бо прагнуть не створювати собі додаткових проблем, звичайно, якщо дозволяє чинне законодавство. Тому і розробники розглянутих моделей фактично проігнорували даний аспект. Для організацій же публічного сектора досягнення відповідних «соціальних результатів» є основною метою діяльності.

Складніше в публічних адміністраціях піддається кількісній оцінці й кінцевий продукт, що виступає переважно у вигляді громадських (управлінських) послуг. У приватному секторі є дуже показовий критерій для виміру кінцевого продукту – обсяги продажу чи прибуток, незастосовний до публічних адміністрацій, оскільки послуги, що надаються ними, дуже рідко «продаються», тобто є платними. Звичайно, можна як аналог продажу взяти такий критерій, як кількість обслуговуваних клієнтів, але слід враховувати, що ці критерії не можуть бути рівнозначними, тому що не відбивають в однаковому ступені ефективність діяльності адміністрації. Так, якщо обсяги продажу цілком залежать від дій приватної організації, докладених нею зусиль, – проведення вивіреної цінової і маркетингової політики, успішної боротьби з конкурентами тощо, – то кількість обслугованих клієнтів від публічної адміністрації не залежить.

Однак за умов належної адаптації, що враховує відмінності між

публічним і приватним секторами, моделі ефективності можна застосовувати в публічному. Низкою дослідників у різних країнах були здійснені подібні адаптації, що призвело до створення самостійних моделей, таких як модель Шпейерського інституту, «Хартія Марка», «Відмінна модель публічної служби» та інші [4]. Кожна з наведених моделей має як достоїнства, так і недоліки. Однак, аналіз дає підставу зробити висновок, що моделі для публічних адміністрацій мають містити в собі елементи, що відбивають «соціальні результати», тобто вплив діяльності організації на суспільство (громаду, соціальні групи тощо).

З огляду на вищезазначене, модель ефективності діяльності публічних адміністрацій має вигляд, наведений на рис. 2.

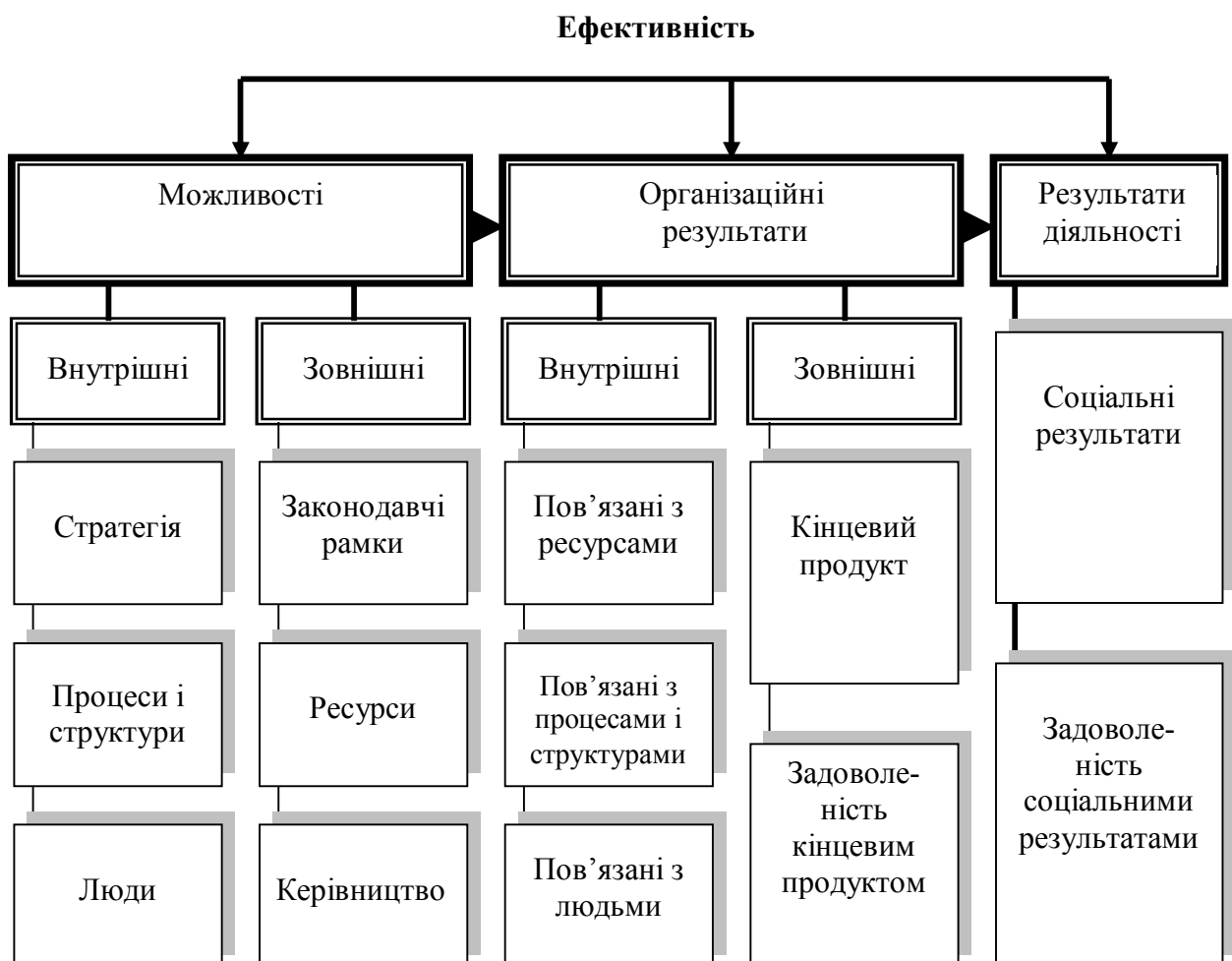


Рис. 2. Модель ефективності діяльності публічних адміністрацій

Можливості можна розподілити на два типи: зовнішні, до яких належать законодавчі рамки, ресурси і керівництво, і внутрішні, до яких належать стратегія, процеси і люди [1, с. 197].

Законодавчі рамки створюють ту «оболонку», завдяки якій організації взагалі і особливо публічні адміністрації мають можливість діяти, а ресурси забезпечують їхню «життєдіяльність». Керівництво також віднесене до можливостей, хоча його роль у забезпеченні ефективності стосовно публічного сектора часто недооцінюється. До зовнішніх же можливостей керівництво віднесене через практику, що має місце, зайняття посад керівниками публічних адміністрацій, які або призначаються вищестоящими організаціями (посадовими особами), або обіймають посаду в результаті виборів до місцевих органів влади, але ніяк не в результаті виборів усередині самих адміністрацій [1, с. 198].

Внутрішні можливості містять у собі, насамперед, стратегію, від змісту і реалізації якої значною мірою залежить ефективність діяльності адміністрації [1, с. 198].

Організаційні процеси регламентують і забезпечують, а організаційні структури здійснюють щоденну діяльність адміністрації, тому вони повинні бути організовані навколо прийнятої стратегії і забезпечувати одержання кінцевого продукту і кінцевого результату. Для підвищення ефективності організаційних процесів можуть бути адаптовані деякі підходи і практики приватного сектора, наприклад, реінжиніринг.

Попереднє гасло «кадри вирішують усе» чи нове «люди – наша найбільша цінність» цілком застосовні як у приватному, так і в публічному секторі. Ефективний топ-менеджмент є дуже важливим, але і не менш важлива ефективність діяльності безпосередніх виконавців, що реалізують організаційні процеси. В цьому елементі варто також враховувати аспекти, пов'язані з організаційною культурою.

Організаційні результати варто розглядати в двох аспектах. З одного боку, це реалізація в законодавчих межах, що існують, відповідно до обраної

стратегії і під певним керівництвом таких можливостей, як ресурси, що має на увазі їхній розподіл відповідно до цілей і завдань, які стоять перед організацією; процеси і структури, що означає їхню організацію для досягнення цілей і завдань; і люди, тобто зміна тих чи інших людських факторів, наприклад, підвищення чи зниження професійного рівня співробітників, розв'язання чи поява робочих конфліктів тощо. Ці результати можна назвати внутрішніми [4].

З іншого боку, організаційні результати означають одержання кінцевого продукту, що виступає для публічних адміністрацій у вигляді наданих соціальних (громадських, управлінських) послуг, і забезпечення задоволеності кінцевим продуктом, тобто наданими послугами. Такі результати можна назвати зовнішніми.

Внутрішні й зовнішні результати тісно пов'язані між собою, і важко сказати однозначно, які з них важливіші. Безсумнівно, пріоритетом діяльності публічної адміністрації є надання якісних послуг населенню, тобто зовнішні результати у зазначеному розуміння, але, в той же час, досягнути цього неможливо без високих внутрішніх результатів. Та все ж, варто пам'ятати, що все-таки зовнішні результати є набагато прозорішими для зовнішніх реципієнтів і саме за ними вони судять про роботу організації, її керівників і працівників [5, с. 18].

Результати діяльності – це ті соціальні результати, які можна назвати «впливом на суспільство» і які є найголовнішим підсумком діяльності публічних адміністрацій, маючи на увазі не конкретну організацію, а цілеспрямованість зусиль організацій публічного сектора в цілому. Але оскільки такі зусилля складаються з дій окремих організацій, то цілком правомірно говорити і про соціальні результати стосовно до однієї організації.

Якщо послуги, що надаються, їхня кількість і якість, задоволеність споживачів дозволяють надавати дискретну оцінку діяльності організації та її ефективності, то соціальні результати і задоволеність ними є свого роду інтегральним показником [3, с. 84].

Висновки та перспективи подальших розвідок. Таким чином, відповідно до наведеної моделі ефективність діяльності публічної адміністрації варто оцінювати подвійно: з одного боку, через оцінку наявних можливостей і того, наскільки повно вони використовуються для досягнення організаційних результатів (внутрішня ефективність); з іншого боку – через оцінку кінцевих результатів (зовнішня ефективність). При цьому слід пам'ятати, що хоча для публічних адміністрацій зовнішня ефективність безсумнівно є більш важливою, вона безпосередньо пов'язана і значно залежить від внутрішньої ефективності.

Проблематика подальших досліджень буде пов'язана з методикою визначення оцінки зовнішньої та внутрішньої ефективності діяльності публічних адміністрацій.

Література

1. Дзюндзюк В.Б. Публічне адміністрування в Україні /Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М., Фоміцька Н.В. та ін. // Навч. Посібник [за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В.В. Корженка, к.е.н., доц. Н.М. Мельтюхової] – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. – 305 с.
2. Гончарук Н. Т. Концептуальні засади здійснення реформи публічної адміністрації в Україні / Н. Т. Гончарук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu/2009_4/4.pdf
3. Махначова Н.М. Реформування муніципальної публічної влади в Україні / Н.М. Махначова // Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю. – К. : НАДУ, 2014. –Т.1. – С. 82-85.
4. Ostrom V. The Intellectual Crisis in American Public Administration, Revised Edition. – Tuscaloosa: University of Alabama Press, 2004.
5. Shafritz J.M., Russell E.W. Introducing Public Administration / Pearson Education, Inc. - 4-th edition.- P.5-22.

References:

1. Dzyundzyuk V.B. Publichne administruvannya v Ukrayini /Dzyundzyuk V.B., Mel'tyuxova N.M., Fomicz`ka N.V. ta in. // Navch. Posibny`k [za zag. red. d-ra f. nauk, prof. V.V. Korzhenka, k.e.n., docz. N.M. Mel'tyuxovoyi] – X. : Vy`d-vo XarRI NADU «Magistr», 2011. – 305 s.
2. Goncharuk N. T. Konceptual`ni zasady` zdijsnennya reformy` publichnoyi administraciyi v Ukrayini / N. T. Goncharuk [Elektronny`j resurs]. – Rezhy`m dostupu : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu/2009_4/4.pdf
3. Maxnachova N.M. Reformuvannya municy`pal`noyi publichnoyi vlady` v Ukrayini / N.M. Maxnachova // Publichne upravlinnya: shlyaxy` rozvy`tku : materialy` nauk.-prakt. konf. za mizhnar. Uchastyu. – K. : NADU, 2014. – T.1. – S. 82-85.
4. Ostrom V. The Intellectual Crisis in American Public Administration, Revised Edition. – Tuscaloosa: University of Alabama Press, 2004.
5. Shafritz J.M., Russell E.W. Introducing Public Administration / Pearson Education, Inc. - 4-th edition.- P.5-22.