

УДК 35.082.4

С. К. Базика

аспірант кафедри публічного управління та публічної служби
Національної академії державного управління при Президентові України**РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ У ДЕРЖАВНОМУ
УПРАВЛІННІ: СУТНІСТЬ ПОНЯТЬ ТА ЇХ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК**

Обґрунтовано актуальність наукових досліджень теоретико-методологічних засад оцінювання результативності та ефективності державного управління в Україні в умовах його модернізації. Висвітлено базові наукові підходи до визначення сутності понять «результативність» та «ефективність», у тому числі й у системі державного управління. Охарактеризовано підходи до оцінки ефективності державного управління в контексті економічної ефективності та ефективності управління в цілому.

Ключові слова: ефективність, результативність, ефективність державного управління, результативність державного управління, публічне управління, публічний аудит, аудит ефективності.

Постановка проблеми. Удосконалення вітчизняної системи державного управління, яка знаходиться в процесі модернізації, наразі все більш пов'язане з пошуком та інтеграцією актуальних і прийнятних управлінських механізмів (у тому числі з арсеналу бізнес-управління), що володіють потенціалом підвищеної ефективності, дієвості, результативності та пов'язаних із меншими людськими, фінансовими та іншими ресурсними затратами.

Звертаючись до методологічного аспекту згаданої проблеми, слід зауважити, що оцінка результативності й ефективності представляє собою самостійну та складну проблему теорії державного управління. Складність цієї проблеми полягає у відсутності в державному секторі єдиного показника результату, яким є для комерційних структур прибуток (або ж згідно вартісно-орієнтованого підходу (value-based management (VBM) – їх вартість), а також у тому, що результат діяльності органів державного управління безпосередньо неможливо виміряти. Отже, чітке розмежування таких понять, як «результативність» та «ефективність», є надзвичайно важливим для оцінки державного управління, яке має бути не лише ефективним, але й результативним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загалом існуючі визначення

понять «результативності» й «ефективності» викликають чи не найбільш активну дискусію серед дослідників та фахівців-практиків. Адже на сьогодні означені поняття є предметом розгляду не лише теорії державного управління, а й широкого спектру філософських, політичних, соціологічних, психологічних, економічних, правових наук, а також менеджменту, праксеології. Усе це характеризує багатоглибкість досліджуваних понять, продукує розмаїття їх тлумачень та обумовлює потребу проведення міждисциплінарних досліджень.

Водночас аналіз основних публікацій безпосередньо за даною тематикою засвідчує, що питанням дослідження оцінки результативності й ефективності окремих механізмів управління та системи державного управління в цілому присвячені праці багатьох зарубіжних та вітчизняних науковців, серед яких особливо значимими є наукові розробки В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, І. Барціца, К. Вайса, Е. Ведунга, П. Друкера, В. Князева, Н. Нижник, Л. Приходченко, В. Рижих, І. Розпутенка, Ю. Шарова та ін.

Незважаючи на широке коло наукових розвідок, недостатньо розробленими та обґрунтованими в науковому та практичному плані залишаються питання понятійно-категорійного апарату щодо трактування сутності понять «результативність» та «ефективність» державного управління та ін.

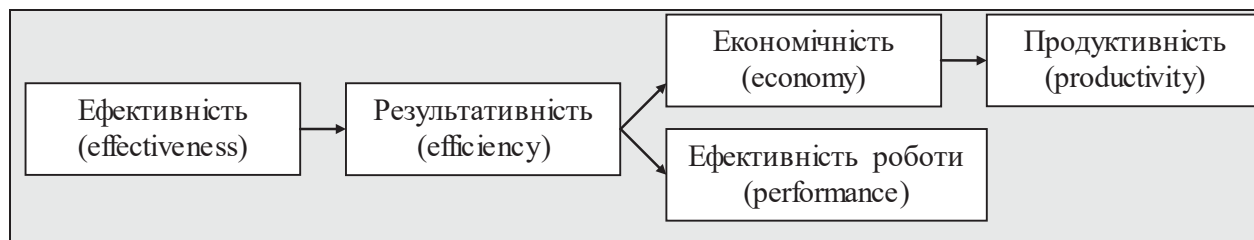


Рис. 1. Співвідношення існуючих термінів, що визначають «ефективність» у зарубіжній і вітчизняній науковій літературі [узагальнено автором]

Мета статті – аналіз загальнотеоретичних і галузевих досліджень у сфері формування концептуальних засад результативності й ефективності державного управління, в тому числі й понятійного та термінологічного характеру.

Виклад основного матеріалу. Поняття «ефективність» (від лат. effectus – виконання, дію) по-різному трактується у вітчизняній і зарубіжній літературі, оскільки в ретроспективному плані дана категорія має тривалу та складну історію становлення. Прийнято вважати, що термін «ефективність» вперше з’явився в економічній літературі у працях У. Петі і Ф. Кене, які вживали цей термін у значенні результативності й використовували його для оцінювання тих чи інших урядових або приватних заходів із позиції сприяння покращення економічного життя. Тобто поняття «ефективність» із моменту виникнення трактувалося вже винятково щодо дій держави як головного суб’єкта управління.

Статус самостійної економічної категорії «ефективність» набуває в роботах Д. Рікардо, який застосував зазначений термін в контексті величини отриманого результату в розрахунку на одиницю здійснених витрат. Саме така позиція набула розповсюдження в сучасних поглядах на сутність поняття «ефективність», де ефективність дуже часто використовується як показник оцінки наслідків проведених дій.

Плюралізм наукових поглядів і нечіткість визначення категорії «ефективність» часто призводить до ототожнення її з іншими економічними поняттями. Зокрема, в західній науковій літературі розрізняють такі терміни, як «efficiency», «effectiveness», «efficacy» і «economy», «performance», що сприймаються як синоніми, однак мають різне значення та відображають певні особливості досліджуваного явища (рис. 1).

Опрацювання наукових джерел [7; 11] продемонструвало, що у фінансовій літературі зарубіжних країн ефективність зазвичай означає перспективу отримання ефекту. Термін «effective» часто використовується в кількісному значенні і відображає наскільки ефективним чи менш ефективним виявився досліджуваний об’єкт. Проте даний термін не вказує на напрямок, а саме позитивним чи негативним був отриманий ефект у порівнянні з його стандартизованими значеннями.

Термін «efficacy», з іншого боку, відображає здатність втілювати потрібну кількість бажаного ефекту або успіх у досягненні поставленої мети. На відміну від «efficiency», в центрі уваги «efficacy» є досягнення як таке, а не ресурси, витрачені для досягнення бажаного ефекту. Таким чином, «efficiency» означає робити речі «правильно», тобто в найкращий і найбільш економічний спосіб; «efficacy» розглядається як досягнення поставленої мети, тобто задоволення насущних цілей; «effectiveness» передбачає виконання відповідних правильних дій, тобто встановлення правильних цілей для досягнення спільної мети [10, с. 98].

Економічна сутність термінів «efficiency» та «effectiveness» трактується як продуктивність (спроможність утворити її з певними рівнем витрат) і ефективність (певна цінність). У свою чергу, американський дослідник Е. Савас розрізняє також два види ефективності: дієвість (efficiency), яку можна підрахувати кількісно і вивести коефіцієнт корисної дії, та ефективність (effectiveness), що має якісний характер і є оцінним поняттям. До кінця XIX ст. у зарубіжній науковій практиці обидва види ефективності використовувались як синоніми. У словнику «Oxford Dictionary» поняття «efficiency» визначається як придатність

або здатність успішно досягти чи забезпечити успішне досягнення наміченої мети [7, с. 259].

З поч. ХХ ст. термін «*efficiency*» набув іншого значення і трактувався як співвідношення між внеском (вхідними ресурсами) та результатом, зусиллями й результатом, витратами і доходами, витратами та задоволенням. Ці види ефективності Е. Савас поклав в основу відокремлення політики від адміністрування. Їх відмінність формується на рівні діяльності менеджера ділової (промислової) організації. На його переконання, управлінська діяльність менеджера полягає в отриманні оптимального результату від наявних у його розпорядженні матеріальних і людських ресурсів. «*Efficiency*» – робити краще те, що вже робиться, а ефективність (*effectiveness*) передбачає пошук можливостей отримати додаткові прибутки, створити нові ринки і постійно змінювати економічні характеристики товарів. Ефективність (*effectiveness*) – основа успіху, ефективність/дієвість (*efficiency*) – мінімальна умова існування [8, с. 6].

У теорії менеджменту використання терміна «*efficiency*» набуло дещо інших значень. Так, наприклад, в енциклопедії «*Encyclopedia of the Social Sciences*» ефективність характеризується як співвідношення між реальною продуктивністю праці і стандартною продуктивністю. Грін (Y.R.Green) вважає, що термін «ефективність» (*efficiency*) охоплює розподільну і продуктивну функції, тобто ефективність означає не лише оптимальний розподіл ресурсів, а й раціональне їх використання. Традиційна теорія менеджменту акцентує увагу на продуктивній ефективності. Розподільчу ефективність Грін відносить до сфери політики, а продуктивну – до адміністрування (управління) [9, с. 40–41].

Англійський термін «*performance*» – характеристика загального стану підприємства, яка включає як економічні, так і неекономічні параметри досягнутого рівня розвитку і його перспективи [3].

Терміном «*productivity*» досить часто в англомовній економічній літературі заміняють термін «*efficiency*» (продуктивність). Економічний зміст даного поняття співзвучний із технологічною ефективністю у вітчизняній літературі, іншими словами,

відношенням отриманих підсумкових результатів у натуральному вимірюванні до витрачених ресурсів. У широкому розумінні цей термін позначає редукцію від слів «сукупна факторна продуктивність» (*total factor productivity*). Саме цьому поняттю у вітчизняній економічній науці відповідає поняття «економічна ефективність», під якою розуміється співвідношення сукупних витрат ресурсів і результатів діяльності [3, с. 99].

Проаналізувавши доробки дослідників щодо категорії «ефективність», доходимо висновку, що досить вживаним є трактування її сутності виключно через результат діяльності, який відповідає поставленим цілям без врахування витрат чи ресурсів, що були при цьому задіяні. Даний підхід передбачає, що для здійснення кількісної оцінки рівня ефективності необхідно зіставити фактично отриманий ефект із його очікуваним чи запланованим розміром, що визначається внаслідок досягнення поставленої мети.

Характеризуючи цей підхід до визначення сутності категорії «ефективність», слід зазначити, що результат діяльності є лише одним із елементів її визначення; без характеристики витрат, що були спрямовані на досягнення цих результатів, ця категорія визначена бути не може. Оцінка будь-якої діяльності лише за показниками досягнення заданих результатів (зіставлених із нормативними, плановими або цільовими їх показниками) характеризує «результативність» цієї діяльності, а не її «ефективність».

Загалом на основі проведеного детального семантичного аналізу сутності категорії «ефективність» можна зробити висновок, що в науковому вжитку чітко виділяються такі підходи до її трактування:

– теоретико-сутнісний: передбачає розгляд ефективності з позиції результативності діяльності; лексичну основу такого підходу становить використання прямого перекладу латинських слів «*efficere*» (принести користь) і «*efficientia*» – результативність;

– функціональний (методологічний): розглядається у зв'язку з отриманням певного ефекту; етимологічно поняття «ефект» та «ефективність» походять від лат. *effektus*, що в перекладі означає «виконання», «дія», тобто характеризує ре-

зультат та наслідок відповідних дій. Даний підхід дозволяє визначити ефективність із точки зору організації праці та функціонування персоналу, тобто спирається на результати та витрати самої системи;

– цільовий: конкретизує спрямованість діяльності, що є головною метою діяльності, тобто передбачає досягнення організацією встановлених цілей її основної діяльності найбільш раціональним способом;

– поведінковий – ґрунтується на вимірюванні ступеня задоволення потреб усіх груп, зацікавлених у результатах діяльності організації. Головним критерієм оцінювання ефективності за поведінковим підходом є досягнення балансу інтересів усіх зацікавлених і впливових сил у результатах діяльності інституцій;

– системний (множинний) – спроба оцінити ефективність управління за допомогою узагальнюючих показників, щоб охопити кілька найважливіших аспектів управлінської діяльності організації.

Оскільки жоден із наведених підходів не має порівняно з іншими абсолютних переваг, у практиці оцінювання ефективності державного управління вважається за доцільне їх комбіноване використання, що, зрештою, підвищує ступінь достовірності отриманих результатів.

Виходячи з найпоширенішого тлумачення «ефективність управління – це результат, співставлений із витратами на його досягнення (причому витрати включають як прямі витрати на систему управління, так і витрати на реалізацію управлінських рішень)» [4, с. 230]. Аналогічне визначення подає В. Бакуменко: «Ефективність державного управління – це один з основних показників досконалості управління, що визначається за допомогою зіставлення результатів управління і ресурсів, затрачених на їх досягнення» [2]. І надалі в Г. Атаманчука знаходимо: «Ефективність управлінської або адміністративної праці оцінюється шляхом визначення співвідношень між отриманим результатом і затраченими ресурсами. Оцінка обсягу виробленого продукту по відношенню до обсягу витрат дуже важлива з точки зору, насамперед, звітності та підзвітності» [1, с. 390].

Складніше справа виглядає з визначенням вартості результатів діяльності держав-

ного органу. Ця проблема зумовлена тим, що органи виконавчої влади, як правило, є бюджетними установами, що виконують покладені на них державні функції і надають державні послуги. Відповідно, результатом їхньої діяльності, як правило, є не товар, а особливий продукт – певний підсумок надання неринкової суспільної послуги чи виконання суспільної функції. При цьому зміна обсягу суспільних послуг (виконання суспільних функцій), що надаються населенню, не завжди залежить від зміни витрат на утримання органу державної влади, або ж взагалі діяльність основної кількості органів виконавчої влади спрямована на виконання покладених на них функцій, які неможливо виразити в цифрових показниках і оцінках (результатом даної діяльності є певний підсумок, який не завжди можна виразити в грошах).

Розглядаючи результат управління, Г.В. Атаманчук зазначає, що такий результат може [1, с. 394]: не завжди виражатися прибутком; приводити до прямого та непрямого результатів; прямий результат приховує роль управління в його досягненні, прибуток часто виступає як непрямий результат; бути не тільки економічним, але й соціальним, соціально-економічним, політичним, соціально-психологічним і т. д.

Необхідно звернути увагу й на те, що у вітчизняних урядових документах не існує чіткого визначення та розмежування понять «результативність» та «ефективність» у сфері державного управління. Особливість застосування понять «результативність» та «ефективність» частково описується в підручнику «Ефективність державного управління» за редакцією І. Розпутенка [5, с. 49]. Так, результативність управління розуміється там як цільова спрямованість на створення потрібних, корисних речей, здатних задовольняти певні потреби, забезпечити досягнення кінцевих результатів, адекватних поставленим цілям управління. Тобто «результативність управління» характеризується ефектом, що досягається суб'єктом управління завдяки його впливу на об'єкт управління.

У своїй більшості наукові підходи до розгляду «результативності» діяльності зводяться до того, що під нею розуміють в основному ступінь досягнення мети управління,

очікуваного стану об'єкта управління. Результативність управління визначається значеннями вихідних показників об'єкта управління

Відповідно, під «результативністю» діяльності розглядаємо ступінь досягнення ними запланованих результатів. При цьому підвищення результативності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування є обов'язковою умовою підвищення економічної ефективності їх діяльності, тобто підвищення результативності діяльності виступає інструментом підвищення економічної ефективності діяльності в цілому.

Останнім часом ефективність державного управління часто розглядається з позиції саме вимірних складових частин: технічної ефективності і економічної ефективності. Водночас аналіз підходів до визначення ефективності засвідчує, що в даному процесі особлива роль відводиться також соціальному ефекту, який повинен бути стійким, відтворюючим, прогресуючим, містити в собі джерело для подальшого суспільного розвитку.

Оцінювання ефективності державного управління, як правило, зводиться лише до оцінювання діяльності. Так, наприклад, шведський досвід базується на оцінюванні діяльності державних інститутів, що має неформальну назву «Концепція трьох «Е» (economy, efficiency and effectiveness) – модель економічності, ефективності та результативності діяльності «внесок – продукт»:

– економічність (economy) – означає використання належної кількості ресурсів відповідної якості в належний час, у необхідному місці, за розумну ціну – тобто правильне витрачання;

– ефективність (efficiency) – співвідношення між продуктом у вигляді наданих товарів (послуг) та ресурсами, використаними на їх створення;

– результативність (effectiveness) – ступінь відповідності досягнутих результатів поставленій меті, погодження використаних засобів і результатів із поставленою метою.

Вивчаючи досвід розвитку державного управління в зарубіжних розвинених країнах, варто звернути увагу на сучасну модель оцінки системи менеджменту в США, яка базується на Урядовому Акті виконан-

ня й результатів та Національного аналізу ефективності (далі – Акт). Акт наголошує на стратегічних результатах, тобто визначає лише два види оцінювання – результатів і наслідків. Від кожної організації вимагається готувати стратегічні та щорічні виконавчі плани, подавати щорічні звіти, що поєднують реальне виконання із цілями, поставленими у виконавчих планах [8].

У вітчизняній практиці оцінювання ефективності державного управління часто використовується підхід, запропонований Г. Атаманчуком [1], який наводить п'ять способів аналізу та оцінки державного управління: 1) звіти органів державної влади та місцевого самоврядування (щорічні послання Президента, звіти уряду, Верховної Ради); 2) масові обговорення та голосування (референдуми); 3) громадська думка; 4) засоби масової інформації; 5) звернення громадян.

Враховуючи вищевикладене, ефективність державного управління пропонується розглядати як комплексну характеристику якості функціонування суб'єктів державного сектора економіки за критерієм повноти досягнення поставлених цілей соціально-економічного розвитку.

Висновки і пропозиції. Отже, підвищення ефективності діяльності у сфері державного управління – це не тільки і не стільки зміни структури та штату державних установ, скільки перегляд повноважень органів виконавчої влади, вдосконалення механізмів реалізації цих повноважень і функцій та ін.

Для підвищення ефективності державного управління окремими сферами суспільного життя в Україні вбачаємо за доцільне ввести систематичну оцінку їх діяльності. Реалізація цілей та завдань систематичної оцінки дозволить: у максимальній мірі зорієнтувати державне управління різними сферами на досягнення цілей і реалізацію обмежень економічного розвитку; сформулювати адекватний поставленим цілям організаційний та нормативно-правовий механізм їх досягнення; забезпечити звітність та систематичне оцінювання результатами програмно-цільової діяльності, виробити на її основі заходи щодо коригування дій; підвищить результативність, продуктивність, ефективність та якість управлінської діяльності в будь-якій сфері.

При цьому, безумовно, пошук шляхів та механізмів реалізації означених цілей та завдань потребує більш ґрунтовного подальшого дослідження та передбачає, в першу чергу, вивчення питань, пов'язаних із запровадженням інституціональних засад публічного аудиту (в т.ч. й аудиту ефективності – пріоритетної форми публічного аудиту) як модернізаційного механізму підвищення результативності та ефективності державного управління в Україні.

Список використаної літератури:

1. Атаманчук Г.В. Управление: сущность, ценность, эффективность: уч. пособие для вузов. М.: Академический проект; Культура, 2006.
2. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія. К.: Вид-во УАДУ, 2000. 328 с.
3. Бричко М.М. Оцінювання ефективності управління діяльністю банків в системі фінансових відносин їх стейкхолдерів: дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08: «Гроші, фінанси і кредит»; Суми, 2014. 263 с.
4. Державне управління: навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; за заг. ред. А.Ф. Мельник. К.: Знання, 2009. 582 с.
5. Ефективність державного управління / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін.; за заг. ред. І. Розпутенка. К.: К.І.С., 2002. 420 с.
6. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол. авт.; наук. кер. В.В. Цветков. К.: Оріяни, 1998. 364 с.
7. Саймон Г.А. Адміністративна поведінка: дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції: пер. з англ. К.: АртЕк, 2001. 392 с.
8. Сороко В.М. Результативність та ефективність державного управління і місцевого самоврядування. К.: НАДУ, 2012. 260 с.
9. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Х.: Право, 1996. 164 с.
10. Шевчук Н.В. Ефективність ресурсного забезпечення діяльності підприємств: проблеми оцінювання. 2010. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=282>.
11. Neely A. Measuring business performance, why, what and how, The Economists Books, London, 1998.

Базыка С. К. Результативность и эффективность в государственном управлении: сущность понятий и их взаимосвязь

Обоснована актуальность научных исследований теоретико-методологических основ оценки результативности и эффективности государственного управления в Украине в условиях его модернизации. Рассмотрены базовые научные подходы к определению сущности понятий «результативность» и «эффективность», в том числе и в системе государственного управления. Охарактеризованы подходы к оценке эффективности государственного управления в контексте экономической эффективности и эффективности управления в целом.

Ключевые слова: эффективность, результативность, эффективность государственного управления, результативность государственного управления, публичное управление, публичный аудит, аудит эффективности.

Bazyka S. Efficiency and effectiveness in state administration: the essence of concepts and their interrelation

The relevance of scientific research of theoretical and methodological principles of the evaluation of the effectiveness and efficiency of public administration in Ukraine in the conditions of its modernization is substantiated. The basic scientific approaches to the definition of the essence of the concepts of «performance» and «efficiency», including in the system of public administration, are covered. The approaches to assessing the effectiveness of public administration in the context of economic efficiency and management efficiency in general are described.

Key words: effectiveness, efficiency, effectiveness of state administration, efficiency of state administration, public administration, public audit, audit of effectiveness.