

А. В. БЕРЕЗА

ПІДХОДИ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ДО ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглянуто особливості застосування різних підходів до оцінки ефективності публічного управління на міжнародному рівні (Індекс людського розвитку, Управлінські індикатори, SIGMA, CAF), перспективи їх подальшого удосконалення.

Ключові слова: ефективність, публічне управління, розвиток, підзвітність, якість.

Рассмотрены особенности применения разных подходов к оценке эффективности публичного управления на международном уровне (Индекс людского развития, Управленческие индикаторы, SIGMA, CAF) и перспективы их дальнейшего усовершенствования.

Ключевые слова: эффективность, публичное управление, развитие, подотчетность, качество.

The peculiarities of application the different approaches to assessment of public administration efficiency (Human Development Index, Governance Indicators, SIGMA, CAF) are considered. The perspectives of their improvement are defined.

Key words: efficiency, public administration, development, quality.

Проблема ефективності діяльності органів державної влади у сучасному глобалізованому світі уже вийшла за рамки національних держав і стала об'єктом уваги міжнародного співтовариства та регіональних організацій. З одного боку, це зумовило появу методологічних суперечок щодо переліку критеріїв її визначення, способів їх визначення, «першого» та «другого» покоління показників у цих дослідженнях. А з іншого – стимулює уряди до пошуку нових інструментів підвищення результативності своєї діяльності та адаптації зарубіжного досвіду.

Загальноновизнаним міжнародним показником якості управління державою є Індекс людського розвитку (ІЛР, Human Development Index), розробленого ООН. Він став першою спробою глобально оцінювати якість управлінських органів конкретної держави з точки зору добробуту її громадян. З 1990 р. ООН збирає і щорічно публікує статистичні дані, отримані від держав, на основі яких обраховує індекс очікуваної тривалості життя, індекс освіти (враховує рівень писемності дорослого населення і сукупний коефіцієнт тих, хто поступив у початковій, середній та вищій школі), частку реального ВВП на душу населення (індекс ВВП на душу населення при паритеті купівельної спроможності). У 2011 р. Україна ввійшла до групи країн з високим рівнем людського розвитку на 76 місці¹. За період з 1990 до 2011 рр. значення ІЛР України зросло з 0,707 до 0,729, або на 3% чи в середньому приблизно на 0,1% за рік. З колишніх радянських республік нашими сусідами по рейтингу, які мають порівнянню з Україною чисельність населення, є Казахстан і Російська Федерація, що посіли вищі місця – 68 і 66 відповідно. З цього можна зробити висновок про недостатню ефективність діяльності державних органів України, незважаючи на позитивну динаміку останніх років.

Враховуючи зростаючу складність суспільних відносин, зміну ролі держави у сучасному світі, ООН вирішила удосконалити свою систему оцінки і запустило

спеціальний сайт – Портал оцінки управління, на якому міститься методологія оцінки ситуації в таких сферах як: громадянське суспільство, конфлікти, корупція, демократія, електронне урядування, виборчі системи, управління і гендерні питання, управління і Цілі розвитку тисячоліття, права людини, правосуддя, управління землею, місцеве самоврядування та децентралізація, засоби масової інформації, політичні партії та власне державне управління. Такий комплексний підхід може стати основою для розробки більш досконалих методів оцінки, що враховуватимуть широкий спектр сфер суспільної активності, на які держава може мати позитивний вплив.

Другим за впливовістю міжнародним інструментом оцінювання якості публічного управління є інтегральний показник державного управління, розроблений Світовим банком у 1996 р. Відтоді кожних два роки його експерти на основі декількох сотень змінних, отриманих з різних джерел (статистичні дані національних інститутів і міжнародних організацій, результати досліджень, здійснюваних на регулярній основі міжнародними і неурядовими організаціями) оцінюють ефективність діяльності органів публічної влади більшості країн світу.

У методології дослідження використовуються шість індексів (Worldwide Governance Indicators), що відображають різні параметри державного управління. Вони були виділені на основі загального визначення, згідно якому публічне управління розуміється як сукупність традицій та інститутів, за допомогою яких державні органи влади управляють країною. До них належать²: 1) врахування думки населення і підзвітність державних органів – індекс включає показники, що вимірюють різні аспекти політичних процесів, громадянських свобод і політичних прав. Показники цієї категорії вимірюють ступінь можливості участі громадян у виборі уряду та інших органів влади, ступінь незалежності преси, оцінку рівня свободи слова, свободи об'єднань, інших громадських свобод; 2) політична стабільність і відсутність насильства – індекс включає показники, що вимірюють стабільність державних інститутів, вірогідність різких змін, зміну політичного курсу, дестабілізації і повалення уряду неконституційними методами або із застосуванням насильства; 3) ефективність роботи уряду – індекс включає показники, що вимірюють якість державних послуг, якість розробки і реалізації внутрішньої державної політики, рівень довіри до внутрішньої політики, що провадиться урядом, якість функціонування державного апарату і роботи державних службовців, їх компетенцію, ступінь їх незалежності від політичного тиску тощо; 4) якість законодавства – індекс включає показники, що вимірюють здатність уряду формулювати і реалізовувати раціональну політику і правові акти, які допускають розвиток приватного сектора і сприяють його розвитку. З його допомогою фіксуються заходи, що суперечать ринковій економіці, такі як неадекватний контроль рівня цін і банківської сфери, надмірне регулювання розвитку бізнесу, торгових відносин; 5) верховенство права – індекс включає показники, що вимірюють ступінь упевненості різних суб'єктів у встановлених законодавчих нормах, а також дотримання ними цих норм, зокрема, ефективність і прогнозованість законодавчої системи, рівень злочинності і ставлення громадян до злочину, виконання контрактних зобов'язань, ефективність роботи органів правопорядку, судів тощо; 6) протидія корупції – індекс включає показники, що вимірюють сприйняття корупції в суспільстві (корупція розуміється як використання публічної посади з метою тримання приватної вигоди), ступінь використання державної влади в корисливих цілях, існування корупції на вищих щаблях політичної влади, ступінь

участі еліт в корупції, вплив корупції на розвиток економіки.

Кожен із шести показників якості державного управління оцінюється рейтинговою оцінкою від 0 до 100, що вказує місце країни серед інших держав. Відповідно, чим нижчий рейтинг, тим гірша ситуація у сфері, що оцінюється індикатором. Зміни в ефективності публічного управління України представлені у *табл. 1*.

США та Німеччина за більшістю показників (окрім політичної стабільності) входить у першу групу (90-100%), Франція, Естонія, до 2 (75-90%), Польща – переважно до 3 (50-75%), Росія, як і Україна, балансує між 4 та 5 групою, переважно у 6 групі перебувають такі країни, як Узбекистан, Зімбабве.

Розглянуті вище інтегральні показники ефективності публічного управління, що обраховуються ООН та Світовим банком, дають лише загальне уявлення про загальний стан функціонування органів державної влади у конкретній країні, позбавляючи можливості дізнатися деталі по конкретних сферах управління. До їх недоліків можна віднести наступні характеристики: залежність від експертних оцінок, в результаті чого навіть залучення різноманітних джерел не дає змоги позбутися деякої суб'єктивності результатів; порівняльний характер показників. Відповідно, якщо прогрес в певній сфері публічного управління у низці країн є схожим, то конкретний індекс для цих країн може не змінюватися. Але у випадку значного погіршення ситуації у значній групі країн, значення даного показника для третьої країни може необгрунтовано зрости; зміна кількості країн, охоплених дослідженням, що може вплинути на рейтинг країни без прив'язки до конкретних заходів щодо удосконалення управлінської сфери, вжитих в даній країні; спорядичність дослідження, яке може проводитися не на регулярній основі.

Таблиця 1

Критерій	Рік					Резюме
	1996	2000	2004	2008	2010	
Голос і підзвітність	36.5	32.7	27.9	49.0	44.1	4 група (25-50%)
Політична стабільність	39.4	29.3	27.9	45.2	42.0	4 група (25-50%)
Урядова ефективність	23.4	23.4	32.7	26.2	24.9	4 група (25-50%)
Регуляторна якість	38.2	28.9	40.2	33.0	32.5	4 група (25-50%)
Правління закону	19.6	14.4	27.3	24.5	25.1	5 група (10-25%)
Контроль корупції	13.2	7.8	20.0	22.8	17.2	5 група (10-25%)

Тому для детальнішого аналізу статусу державного управління низка дослідників розпочала роботу по розробці показників «другого покоління». До їх особливостей можна віднести те, що вони: дають змогу здійснювати моніторинг і оцінку стану системи державного управління без «прив'язки» до певної програмної мети реформ; орієнтовані на моніторинг ефективності діяльності органів виконавчої влади, але можуть також застосовуватися для інших гілок влади; дають змогу здійснювати порівняння різних держав; поєднують якісні і кількісні показники ефективності; пов'язані із стратегічними цілями розвитку.

Система показників «другого покоління» виходить з припущення, що виконавча влада функціонує в системі певних зовнішніх і внутрішніх обмежень і володіє певними можливостями для здійснення своєї діяльності, показниками процесу, що характеризуються, і показниками результативності.

Прикладами показників державного управління «другого покоління», що стосуються обмеження виконавчої влади можуть бути³:

1) формальні по горизонталі: підзвітність перед законодавчою владою (своєчасність і повнотою аудиторських звітів, що представляються в законодавчі органи, ступенем виконання затвердженого законодавцем бюджету або показниками вимірювання «великої» корупції включаючи «куплене» законодавство); підзвітність перед судовою владою (відсоток громадян, що судилися з органами виконавчої влади (включаючи органи правопорядку) протягом останніх кількох років, відсоток учасників судових процесів, що повідомили про своєчасний розгляд їх справи в суді);

2) неформальні по горизонталі: свобода засобів масової інформації; професіоналізм державної цивільної служби, кількість політичних призначенців в державній службі, показники вимірювання заміщення посад за принципом меритократії); конкуренція в приватному секторі (наприклад, концентрація влади), внутрідержавний вертикальний аналіз; бюджетна автономія органів регіонального і місцевого самоврядування (витрати, доходи, податкові надходження), вертикальний контроль з боку виборців; освіта і письменність; розмір податкової бази;

3) внутрішні вертикальні (частка витрат регіональних і місцевих бюджетів в загальній структурі витрат консолідованого бюджету; доходи регіональних і місцевих бюджетів у % до ВВП);

4) зовнішні вертикальні (рівень письменності населення).

Таблиця 2

Русії			Результати	
Лідерство	Люди	Ключові результати діяльності	Результати людей	Ключові результати діяльності
	Стратегія і планування		Результати для споживачів	
	Партнерство і ресурси		Результати для суспільства	
Інновації та навчання				

Необхідно відзначити, що показники публічного управління «другого покоління» з часом можуть істотно змінюватися, якщо ефект реформ стає очевидним. На рівні конкретних країн показники ефективності публічного управління, як правило, носять «цільовий характер» і прив'язані до досягнення національних пріоритетів у сфері надання певних державних послуг або вдосконалення процедур і процесів діяльності державних органів.

Очевидно, що показники другого покоління об'єктивніші й можуть дати реальну картину, за однієї умови: що будуть відповідним чином скориговані методи їх оцінки, а сама оцінка здійснюватиметься із залученням експертів, що представляють весь перелік оцінюваних країн. Адже справа не тільки в самих кри-

теріях, але і в способі їх розробці та тлумачення.

При розробці показників «другої хвилі» необхідно більшою мірою використовувати підходи, розроблені в рамках програми SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) та Спільну схему оцінки (Common Assessment Framework). Програма SIGMA була започаткована Організацією економічного співробітництва і розвитку, брала активну участь в підготовці та оцінці країн-кандидатів на членство в ЄС зі Східної Європи, а з 2008 р. залучена до реалізації Європейського інструменту сусідства та партнерства, розробленого ЄС, в тому числі, для України. Розроблений в її рамках підхід полягає в оцінці ситуації у таких сферах, як: державна служба; управління розробкою і реалізацією політики; управління державними витратами; контроль за міжнародними фінансовими операціями; зовнішній аудит та державні закупівлі.

Інший інструмент для оцінювання якості та ефективності діяльності публічного сектора був розроблений у ЄС з огляду на значну різноманітність управлінських практик у країнах-членах і необхідність до певної міри стандартизувати оцінку ефективності державних органів. Під назвою Common Assessment Framework (CAF) він був представлений у 2000 р. Його особливість полягає у використанні інструментів «загального управління якістю» (total quality management) для оцінки і покращення діяльності органів державної влади. Цей підхід виходить з припущення, що найкращі результати діяльності державного управління досягаються завдяки лідерству із стратегією та плануванням, людям, партнерству, ресурсам та процесам (див. *табл. 2*). Вона розглядає організацію з різних точок зору одночасно, пропонуючи цілісний підхід до оцінки її роботи.

Серйозний недолік використання критеріїв (показників) другого покоління полягає у відсутності консенсусу серед дослідників щодо їх структури та застосуванню, з приводу чого все ще тривають дискусії та не сформовані вихідні критерії для вимірювання ефективності публічного управління. У більшості випадків дана ситуація пояснюється відсутністю обширних і надійних даних по достатньо великій вибірці країн.

Отже, нині все ще домінують показники «першого покоління» оцінки ефективності публічного управління, представлені Індексом людського розвитку ООН та Управлінські індикатори Світового банку. Ускладнення суспільних процесів, швидкі темпи глобалізації, трансформація ролі держави у сучасних умовах та поява нових інформаційно-комунікаційних технологій вимагають переходу до показників «другого покоління», здатних враховувати комплексність та надавати детальну інформацію з окремих питань. Однак, незважаючи на певні методологічні недоліки, міжнародні оцінки ефективності публічного управління дають змогу громадянам оцінювати діяльність керівних органів держави не тільки у вузькому контексті (виконання взятих зобов'язань, підвищення рівня задоволеності послугами, що надаються державою, врахування потреб населення), а й більш глобальному – співствалюючи ситуацію у різних країнах, стимулюючи таким чином національні уряди переймати кращі практики управління.

1. *Sustainability and Equity: A Better Future for All.* – N.Y.: United Nations Development Programme, 2011. 2. *Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M.* The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues // World Bank Policy Research Working Paper. – 2010. – № 5430. – P. 10-15. 3. *Knack S., Kugler M., Manning N.* Second-generation Governance Indicators // International Review of Administrative Sciences. – 2003. – Vol. 69. – P. 345-364.