

УДК 351.9

О. Федорчак

ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОБЛАСНИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ НА ОСНОВІ ЗБАЛАНСОВАНОЇ СИСТЕМИ ПОКАЗНИКІВ

Розглянуто проблеми оцінювання державного управління. Проведено огляд наукових джерел стосовно оцінювання системи державного управління. Запропоновано застосування збалансованої системи показників для оцінювання діяльності обласних державних адміністрацій.

Ключові слова: оцінювання, обласні державні адміністрації, збалансована система показників.

Оцінка ефективності державного управління представляє собою самостійну та складну проблему теорії державного управління. Складність цієї проблеми полягає у тому, що на практиці важко оцінити діяльність органів державної влади; чітко окреслити, які саме чинники мають безпосередній вплив на цю категорію; у державному секторі відсутній єдиний показник результату, яким є для комерційних структур прибуток; досить складно безпосередньо виміряти й охарактеризувати результат діяльності; неможливо прослідкувати однозначну залежність між конкретними затратами, результатами та наслідками цієї діяльності; існує суттєвий часовий лаг між затратами та результатами роботи установ державного управління. Окрім того, проблемними моментами є недостатньо розвинений запит на оцінювання органів державної влади; підміна терміну “оцінювання” термінами “контроль”, “моніторинг”, “аудит”; острах у державних службовців критики, покарання, звільнення, якщо діяльність буде оцінюватися; недостатні навички у сфері оцінювання.

Спроби запровадити ті чи інші критерії, показники, моделі оцінювання системи державного управління спричиняють низку проблем, що стосуються складностей застосування, вимірювання, необґрунтованого спрощення моделей. Окрім того, методи та моделі оцінювання відрізняються між собою отриманими результатами, що часто призводить до виникнення управлінських помилок. Внаслідок цього, на сьогодні серед науковців відсутня єдина думка щодо методології оцінювання системи державного управління. Часто навіть висловлюється гіпотеза про неможливість її оцінки.

Аналіз наукової фахової літератури засвідчує, що значний внесок у дослідження питань оцінювання системи державного управління зробили такі зарубіжні та вітчизняні науковці, як: І. Артм, Г. Атаманчук, Р. Білик, К. Вайс, Е. Ведунг, А. Гошко, О. Гриценко, В. Данн, В. Дзюндзюк, Р. Зоді, Р. Каплан, О. Кілієвич, О. Кулинич, Р. Лайкерг, М. Лендел, М. Лесечко, Л. Лисакова, Н. Нижник, В. Новосад, Д. Нортон, О. Оболенський, Г. Одинцова, Л. Пал, Л. Приходченко, Т. Проценко, Г. Райт, Р. Рудніцька, В. Тертичка, А. Чемерис, О. Чемерис, В. Шульга, І. Юхтман.

Однак, не дивлячись на значну кількість наукових напрацювань, складність досліджень проблем оцінювання державного сектору обумовлюється як недостатністю розробки понять та категорій з теорії оцінювання, так і труднощами

практичного застосування запропонованих методик оцінювання. Окрім того, науково та практично недостатньо розробленими залишаються питання оцінювання діяльності обласних державних адміністрацій (далі – ОДА).

Метою статті є огляд підходів щодо оцінювання системи державного управління та обґрунтування доцільності застосування збалансованої системи показників для оцінки діяльності ОДА.

На сьогодні розроблено декілька методик оцінювання роботи органів державного управління, огляд яких наведено нижче.

Цікавим з цього приводу є дослідження науковців Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (далі – ЛРІДУ НАДУ). Автори запропонували системний підхід до оцінювання роботи районних державних адміністрацій (далі – РДА). У дослідженні оцінено діяльність РДА на основі факторно-критеріальної та ресурсної моделей, а також моделі стейкхолдерів.

Зміст факторно-критеріальної моделі полягає у обґрунтуванні основних чинників, які впливають на ефективність роботи РДА, зокрема досліджено:

– внутрішньо-організаційні чинники: організаційна структура; контроль за діяльністю РДА; формування цілей у контексті стратегічного управління;

– проміжні чинники: управління персоналом; процедура прийняття рішень; організаційна культура; система мотивації;

– чинники зовнішнього впливу: політична культура; зв'язки з громадськістю; взаємодія з органами місцевого самоврядування.

Для оцінки чинників було запропоновано 38 критеріїв, яким було присвоєно вагові коефіцієнти. Визначивши ефективність кожного із перелічених чинників, було оцінено загальний показник ефективності роботи РДА, що дало змогу виявити проблемні зони управління.

У зазначеному дослідженні також запропоновано використання моделі стейкхолдерів, сутність якої полягала в оцінюванні роботи РДА певними соціальними групами населення (пенсіонерами, безробітними, найманими працівниками, підприємцями). Результати оцінок у межах різних соціальних груп характеризувались високою варіативністю. Загальний показник ефективності був визначений з врахуванням чисельності даних соціальних груп у загальній структурі населення регіону.

Дослідники також запропонували використання ресурсної моделі для оцінювання економічної ефективності роботи РДА. Суть моделі зводилася до встановлення зв'язку між використанням у регіоні певних ресурсів та надходженнями до державного бюджету. У підсумку було визначено інтегральний показник ефективності роботи РДА з врахуванням вагових коефіцієнтів описаних вище моделей [1].

На нашу думку, ресурсна модель оцінювання є надто громіздкою для практичного використання, модель стейкхолдерів – надто спрощеною. Оптимальною для оцінювання є факторно-критеріальна модель.

Заслужують на увагу дослідження Г. Атаманчука, який розглядає ефективність державного управління з економічної та соціальної позиції. Соціальну ефективність автор вбачає у трьох поняттях: загальна, спеціальна та конкретна соціальна ефективність державного управління. Відповідно до названих категорій, дослідник виділяє і характеризує п'ять критеріїв оцінки соціальної ефективності державного управління: 1) цілеорієнтованість – ступінь відповідності дій

управлінських систем їх цілям; 2) затрати часу на внутрішню управлінську діяльність; 3) стиль функціонування – практика управлінської поведінки конкретних посадових осіб); 4) громіздкість та ускладненість організаційної структури державного суб'єкта; 5) сукупні витрати на утримання і забезпечення державно-управлінських систем – співвідношення між вартістю управління і соціальними результатами [2].

Усі перелічені критерії характеризують ефективність функціонування держави як суб'єкта управління суспільними процесами. Керуючись запропонованими критеріями доволі важко оцінити діяльність органів влади.

Підхід Р. Білика до оцінки ефективності діяльності РДА базується на правових засадах відповідальності РДА перед державою та її громадянами за результати своєї діяльності. Автор пропонує як один із основних критеріїв ефективності діяльності районної державної адміністрації дотримання правової бази [3]. Проте, на нашу думку, застосування лише одного критерію не дає змоги отримати достовірні результати.

Е. Ведунг пропонує досить розширену класифікацію моделей оцінювання. Він виокремлює три групи моделей: 1) змістовні моделі (оцінювання досягнення цілі, оцінювання сторонніх ефектів, оцінювання без огляду на цілі, комплексне оцінювання та оцінювання, орієнтоване на клієнта, а також оцінювання, орієнтоване на зацікавлені сторони); 2) економічні моделі (модель продуктивності, модель ефективності); 3) професійні моделі (перегляд колегами, самооцінювання) [4]. На нашу думку, у групі змістовних моделей доцільно виокремити моделі, зорієнтовані на досягнення цілей та моделі, зорієнтовані на користувачів, а також розширити зміст професійних моделей оцінювання.

У практиці оцінювання доволі поширеною є концепція “внесок-продукт”, яка передбачає оцінювання економічності, ефективності та результативності, і має неформальну назву концепція “3 E”. Економічність передбачає мінімізацію вартості ресурсів; ефективність – співвідношення між продуктами та ресурсами, використаними на їх створення; результативність – ступінь відповідності досягнутих результатів поставленій меті.

Важливим дослідженням в плані розробки методики оцінювання є монографія А. Гошко. Автор розробив механізм оцінки діяльності місцевих органів самоврядування на основі факторно-критеріальної моделі. Основою моделі він вважав індекс людського розвитку, який залежить від трьох чинників: індексу тривалості життя; індексу рівня освіти; індексу реального ВВП на одного громадянина. Рівень здоров'я населення визначався дією таких чинників: медичне обслуговування, безпека життя, екологічна ситуація, громадський транспорт. Рівень освіти – якістю дошкільного та шкільного виховання, забезпеченням навчального процесу. Рівень матеріального добробуту – умовами проживання в будинку, потребами малозабезпечених верств населення, торгівельним обслуговуванням тощо.

Ступінь задоволеності зазначених потреб визначався населенням регіону. Основою розрахунків були два показники: вагомість та значимість чинників, добуток яких становив оціночний показник. У підсумку визначався інтегрований показник рівня життя населення як сума оціночних показників поділена на їх кількість, який і вказував на рівень задоволеності потреб населення та ефективність роботи органів місцевого самоврядування.

Така методика, на думку дослідника, має певні недоліки – під час розрахунків

до уваги бралися усереднені показники, отримані під час опитування більшості громадян, проте певна кількість населення дотримувалась цілком протилежної думки. Тому всі параметри такої моделі є динамічними і безперервно удосконалюються [5].

В. Данн пропонує такі критерії оцінювання: 1) результативність, що демонструє, чи має певний варіант вирішення проблеми своїм результатом ціннісний наслідок дії; 2) ефективність – кількість зусиль, необхідних для забезпечення певного рівня результативності; 3) адекватність – міру, до якої будь-який рівень результативності задовольняє потреби; 4) справедливість – розподіл результатів і зусиль між різними групами суспільства; 5) доцільність – ціна або вартість завдань, що лежать в основі цих завдань. Загалом, автор зауважує, що не існує стандартного критерію оцінювання [6].

Американський економіст Р. Зоді виділяє такі показники оцінки: показники затрат, робочого навантаження, продукту, продуктивності, результативності та користі, причому робить акцент, що останні два показники мають найвагоміше значення [7].

О. Кулинич запропонував комплексну оцінку організаторської роботи РДА, результати якої дають змогу визначити їх ефективність. Складність такої оцінки полягає у виявленні впливу 49 показників, що стосуються різноманітних сфер діяльності: надання послуг, торгівля, бюджет, будівництво, транспорт, зв'язок, соціальний захист, агропромисловий комплекс, виконавська дисципліна. Для вирішення цієї проблеми науковець застосував формулу комплексного коефіцієнта максимальних та мінімальних відхилень абсолютних величин показників роботи РДА. Автор визначив коефіцієнти вагомості відхилень по кожному показнику та комплексний коефіцієнт вагомості відхилень. Така методика була застосована для 10-ти РДА Хмельниччини, що дало змогу порівняти роботу в цих адміністраціях за таким критерієм: чим менший коефіцієнт, тим вищий рівень організаторської роботи, і, відповідно, місце цієї адміністрації в їх сукупності [8].

Але ця методика не позбавлена недоліків, а саме: дуже важко визначити перелік показників, які характеризують організаторську роботу РДА, адже сфера їх компетенцій досить широка. Вона охоплює усі галузі суспільно-політичного життя, тому перелік показників можна продовжувати до безкінечності і всі вони будуть мати вагомий вплив на діяльність РДА, хоча сама методика заслуговує довіри.

Згідно Р. Лайкертом, ефективність роботи організації визначають 3 групи чинників: 1) внутрішньо-організаційні змінні: оптимальна структура організації, економічна стратегія і соціальна політика, професійно-кваліфікаційний склад персоналу; 2) проміжні змінні: організаційний клімат, ставлення до праці, навиків людей, рівень довіри до керівництва, традиції, методи прийняття рішень, способи стимулювання і мотивації діяльності; 3) результативні змінні: ріст і падіння прибутку, зростання чи зниження продуктивності праці, ступінь задоволення потреб [9].

На жаль, перелічені вище поняття, запропоновані Р. Лайкертом, в Україні не є чинниками підвищення ефективності державного управління, а є основними причинами незадоволеної роботи органів державного управління.

М. Лечечко та інші науковці ЛРІДУ НАДУ запропонували оцінювати систему державного управління на основі 8-ми чинників: політичний потенціал, загальна адміністративно-правова основа, система управління державними видатками, формування та координація політики, державний внутрішній фінансовий контроль,

зовнішній аудит, система державних закупівель, державна служба. Використовуючи метод експертних оцінок автори оцінили кожен із зазначених чинників. Загальну оцінку системи державного управління було обчислено як арифметичний корінь 8-степені від добутку значень кожного чинника [10].

Аналізуючи існуючі методики оцінки системи державного управління, не можна не згадати про методіку рейтингової оцінки роботи РДА, розроблену Львівською обласною державною адміністрацією (далі – ЛОДА). Методикою охоплено 16 сфер діяльності РДА, які поділяються на 4 основні групи: 1) промисловість, сільське господарство, підприємництво, інвестиційна діяльність, капітальне будівництво, паливно-енергетичний комплекс; 2) фінанси, соціальний захист, житлово-комунальне господарство; 3) освіта, медицина, культура, спорт, туризм, молодіжна політика; 4) робота із зверненнями громадян, робота з документами, робота щодо захисту населення від непередбачених ситуацій. Загалом, методикою охоплено 100 показників за усіма переліченими сферами.

Оцінювання здійснюється в кілька етапів. Насамперед визначають основні показники оцінки, потім встановлюють рейтингові місця кожного показника, галузі, групи галузей. На останок визначають загальну оцінку РДА згідно з підсумками груп. За цього враховують вагові коефіцієнти, які для 1-ої групи становили 0,4; для 2-ої – 0,3; для 3-ої – 0,2; та для 4-ої – 0,1. Результати рейтингової оцінки подаються ОДА. П'ять РДА, які посіли останні місця, направляють пояснення та план заходів щодо подолання негативних моментів, які призвели до негативного стану в районі [11].

Зазначена методика має певні недоліки – застосування великої кількості показників для визначення рейтингу РДА є негативним моментом, оскільки важко звести всі показники в єдиний інтегральний показник, який би об'єктивно характеризував роботу РДА.

О. Оболенський розглядає підхід до оцінки органів державної влади із двох аспектів: оцінки досягнення цілей функціонування органу та оцінки ефективності діяльності органу. Оцінку ефективності, автор пропонує здійснювати на основі таких показників: 1) рівень та темпи зростання реального національного продукту на душу населення; 2) рівень освіченості серед дорослого населення; 3) рівень дитячої смертності; 4) ступінь використання ресурсів; 5) купівельна спроможність громадян; 6) рівень конкуренції; 8) адекватність і точність планування.

Автор визначає такі складові оцінки діяльності органів влади: 1) функціональний аналіз цілей і завдань; 2) аналіз цілей, процедур розробки та затвердження програми діяльності; 3) аналіз бюджету органу державного управління; 4) експертиза функціональної та організаційної структури відповідно до цілей функціонування; 5) аналіз інформаційного та кадрового забезпечення реалізації цілей; 6) дослідження основних показників надання послуг у визначеній кількості та якості [12].

Г. Одінцева та Г. Мостовий виділили спеціальні критерії оцінки системи державного управління, а саме: 1) коефіцієнт задоволення соціальних потреб, який визначається як відповідність цілей, поставлених перед органами влади до потреб суспільства; 2) коефіцієнт цілеспрямованості управлінської діяльності, який розраховують як співвідношення результату діяльності окремого органу виконавчої влади до поставлених цілей; 3) коефіцієнт соціальних витрат, що означає відповідність результату до витрат, які залучені для забезпечення досягнення результату [13].

Але, запропоновані моделі та критерії оцінки системи державного управління розроблені лише на теоретичному рівні і не мають практичного підґрунтя, тобто не застосовувались для оцінки органів державної влади.

Л. Приходченчко виокремлює такі складові оцінювання: 1) функціональне – дозволяє оцінювати роль органів влади у вирішенні соціально-економічних проблем; 2) діяльнісне – оцінює наслідки діяльності державного сектору; 3) витратне – оцінює витрачання матеріальних, фінансових, кадрових, інтелектуальних, інформаційних ресурсів для функціонування органів влади. Автор зазначає, що оцінка діяльності органів управління різними суб'єктами здійснюється з різних позицій. Громадянина цікавлять результати цієї діяльності, законодавця – досягнуті результати та характер витрачання коштів з бюджету, державного службовця – досягнення цілей, що поставлені перед органом, що й обумовлює диференційований підхід до оцінювання діяльності органів публічної влади [14]. Автор виокремлює різні види оцінювання, проте не подає чітких пропозицій щодо його проведення.

Т. Проценко визначає такі критерії оцінки ефективності діяльності РДА: 1) рівень організаційної роботи – виконання вимог нормативних актів; 2) економічні показники – працевлаштування, зростання обсягів виробництва, використання ресурсів, виконання плану надходжень до бюджетів; 3) процес економічної реформи – приватизація земельних ділянок та житла, стан закладів соціального і культурного побуту; 4) соціальна сфера – виплата заробітної плати, пенсій, соціальної допомоги одиноким, малозабезпеченим громадянам, багатодітним матерям, дітям-інвалідам, робота лікувальних, освітніх, дошкільних закладів, заходи з благоустрою населених пунктів; 5) суспільно-політична ситуація (криміногенна ситуація, охорона громадського порядку, діяльність громадських, політичних і релігійних організацій) [15].

Недоліком цього підходу є те, що окремо перелічені критерії не пов'язані між собою і між ними важко знайти певний взаємозв'язок, тим більше порівнювати їх із аналогічними показниками іншого регіону.

Г. Райт запропонував 12 складових системи менеджменту, згідно з якими можливо проводити оцінку роботи органів державної влади, зокрема: політична культура, стратегічне планування, близькість до громади, організаційна культура, організаційна структура, управління персоналом, система контролю, фінансове управління, інформаційні технології, система регулювання, розвиток системи управління, орієнтація на послуги [16]. Проте науковець не розробив жодної методики оцінки цих показників.

У науковій праці В. Тертички пропонується загальна методика оцінювання, що містить такі обов'язкові процедури, як: 1) дослідження навколишнього середовища; 2) визначення цілей оцінювання; 3) вивчення предмету оцінювання; 4) планування оцінювання; 5) визначення ролі аналітика-експерта в оцінюванні; 6) розробка критеріїв; 7) збирання даних; 8) проектування оцінювання; 9) експериментальні підходи оцінювання; 10) побудова схеми аналізу; 11) аналіз та інтерпретація даних; 12) оприлюднення результатів та рекомендацій [17].

В. Шульга, на основі досвіду іноземної практики оцінювання, пропонує критерієм діяльності обстежуваних організацій розглядати результативність. Автор також розглядає етичні питання проведення оцінювання [18].

І. Юхман і С. Шишор запропонували системно-ресурсну модель оцінювання, яка передбачає оптимізацію використання ресурсів. Автори моделі вважають, що метою діяльності організації є експлуатація навколишнього середовища для

придбання рідкісних і цінних ресурсів для підтримки свого функціонування. Недоліками такої моделі є те, що цілями організації є придбання ресурсів; модель є дуже обмеженою, оскільки враховує лише інтереси керівників організації [19].

Цікавим для дослідження проблеми є досвід Великобританії щодо оцінювання системи державного управління. Для оцінювання використовують показник надання послуг, що охоплює 6 параметрів: якість та кількість послуг, продуктивність, організаційна дієвість, раціональне використання засобів та задоволення споживачів.

Свого часу В. Ющенко планував затвердити критерії оцінки діяльності керівників місцевих державних адміністрацій, щоб керуватись ними під час прийняття кадрових рішень. Зокрема, серед критеріїв виокремлювались: темпи зростання реальних доходів населення, рівень народжуваності і смертності, динаміка міграції населення, рівень виробництва, обсяги інвестицій. Проте задекларовані критерії так і не отримали нормативно-правового закріплення.

Отже, серед науковців немає однастайності щодо моделей оцінки системи державного управління. Більшість розглянутих моделей часто є концептуальними, без методичного забезпечення, описовими та фрагментарними і не дають інтегральної оцінки роботи органів влади. Вони відображають окремі аспекти їх роботи та не дають змоги відтворити системне бачення їх діяльності.

Із метою оцінювання системи державного управління пропонуємо використовувати збалансовану систему показників – метод, запозичений із зарубіжної практики оцінювання.

У міжнародній практиці вироблено спеціальну аналітичну методику оцінки діяльності організацій, що отримала назву “Збалансована система показників” (Balanced Score Card, далі – BSC), яка набула масового поширення як у бізнесових структурах, так і окремі її елементи перенесені до державного сектору. Упродовж тривалих обговорень та дискусій було вироблено основу моделі, яка ґрунтувалася на чотирьох основних складових: фінанси, маркетинг, внутрішні бізнес-процеси, навчання та зростання. Таким чином, система отримала назву збалансованої, оскільки до її побудови було застосовано комплексний підхід до оцінки як матеріальних, так і нематеріальних активів.

На думку її розробників, Р. Каплана та Д. Нортон, сутність BSC коротко формулюється двома основними положеннями: 1) одних фінансових показників недостатньо для того, щоб повністю і усебічно (збалансовано) описати стан організації, їх треба доповнити іншими показниками; 2) ця система показників може бути використана не просто як комплексний індикатор стану організації, а як система управління, яка забезпечує зв'язок між стратегічними цілями та операційною діяльністю [20].

Перевага використання BSC полягає в тому, що організація, що впровадила цю систему, отримує в результаті “систему координат” дій відповідно до стратегії на будь-яких рівнях управління. Збалансована система показників надає більш широкий простір, ніж технології, засновані на оцінці вигід – витрат чи економічного прибутку, і допускає, що єдиною зацікавленою стороною є споживач. Вона більш широко оцінює діяльність і містить посилення на більше коло зацікавлених сторін і, водночас, має низку критеріїв, які практично можна виміряти. Оцінка діяльності здійснюється через так звані ключові показники ефективності (Key Performance Indicator, далі – KPI). KPI є вимірниками як досяжності цілей, а також характеристиками ефективності роботи кожного окремого підрозділу чи працівника.

У цьому контексті BSC є інструментом не лише стратегічного управління, але і оцінювання діяльності.

Доцільно зазначити, що збалансована система показників зі своїми чотирма перспективами концентрує увагу на фінансових складових, клієнтах, (споживачах), внутрішніх процесах у поєднанні з інноваціями, а також навчанням персоналу. Вона об'єднує результати, які можна легко оцінити і надає додаткові можливості для оцінювання діяльності. Зазвичай використовуються 4 базових перспективи (групи показників), список яких можна доповнити відповідно до специфіки організації. Цими перспективами є: фінанси, клієнти, бізнес-процеси, персонал.

Перша група показників охоплює традиційні фінансові показники, такі як: ріст доходів від збільшення обсягу продажів; забезпечення зниження витрат; отримання стабільно зростаючого прибутку. Фінансовий аспект є одним із ключових, що пов'язано із забезпеченням прибутку організації.

Друга група показників описує зовнішнє середовище організації, її роботу з клієнтами. Увага акцентується на: здатності організації до задоволення, утримання, залучення нових споживачів; заощадження їх часу; поліпшення знання кожного клієнта; забезпечення низьких цін; підвищення попиту; доходності клієнтів; обсягу і частки ринку у цільовому сегменті. Клієнтський аспект розкриває здатність організації задовольняти потреби споживачів, що призводить до досягнення фінансових перспектив.

Третя група характеризує внутрішні процеси організації: забезпечення товарного асортименту; підвищення якості, вдосконалення продуктів і послуг; забезпечення ресурсами; покращення процесу надання послуг; інформаційні системи; прийняття рішень; інноваційний процес; підвищення іміджу. Аспект внутрішніх процесів характеризує ефективність бізнес-процесів організації для досягнення фінансових і клієнтських перспектив.

Четверта група дозволяє описати здатність організації до навчання і росту персоналу і зосереджується на таких чинниках: потенціал та здібності персоналу; його кваліфікація; система мотивації та навчання; умови роботи; моральний клімат. Аспект навчання і розвитку характеризує підвищення ефективності внутрішнього функціонування організації.

Підбір показників здійснюється з урахуванням особливостей організації. Під час вибору показників необхідно уникати амбівалентності і дублювання показників. Для ефективного впровадження BSC важливим є також оптимальна кількість показників. Достатньо вибрати від 3-ох до 10-ти показників, які повинні бути кількісними. Чим більше показників, тим складніше їх систематизувати і аналізувати, оскільки зростає вірогідність помилок. Ускладнення BSC може призвести до дисбалансу між абсолютними і відносними показниками.

Оцінювання на основі збалансованої системи показників вимагає значних організаційних і фінансових ресурсів. Проте правильне використання BSC дозволить з точністю оцінити діяльність організації. І збалансована система показників може стати ефективним інструментом оцінювання.

Нами запропонована методика оцінювання діяльності ОДА за допомогою збалансованої системи показників, із використанням факторно-критеріальної моделі та кількісних методів експертного оцінювання.

Етапи оцінювання передбачають виконання таких дій:

1. Вибір показників оцінювання. Такими показниками, згідно з BSC є: фінанси (витрати на функціонування ОДА); споживачі (задоволення потреб населення

регіону); внутрішні процеси (використання інновацій у діяльності ОДА); персонал (мотивація державних службовців – працівників ОДА).

2. Визначення абсолютних значень показників експертами. Експертами доцільно обрати незалежних фахівців, які добре обізнані із ситуацією, що склалась у місцевих державних адміністраціях, не пов'язані по службі з роботою у відповідних ОДА і можуть дати їм об'єктивну оцінку. З метою уніфікації оцінок, пропонуємо використовувати шкалу оцінювання від 0 до 1. Переведення числової оцінки у вербальну шкалу пропонуємо здійснювати відповідно до табл. 1.

Таблиця 1

Шкала абсолютних значень показників

Числова оцінка	Вербальна оцінка, що характеризує діяльність ОДА
0	цілком негативна
0,25	негативна
0,5	задовільна
0,75	позитивна
1	бездоганна

3. Визначення еталонних абсолютних показників. За цього за ідеал (еталонний абсолютний показник) найраціональніше вибрати одиницю.

4. Визначення вагових коефіцієнтів для показників. Кожному показникові присвоюється ваговий коефіцієнт (у долях одиниці), що дасть змогу зробити модель більш гнучкою. У процесі дослідження можливо корегувати значення вагових коефіцієнтів, проте треба пам'ятати, що їх сума завжди повинна дорівнювати одиниці. Це свідчить про цілісність моделі.

5. Визначення остаточної інтегральної оцінки діяльності ОДА. Інтегральний показник розраховується як сума добутків вагомості та значення отриманих показників. Маючи розрахований інтегральний показник, можна з легкістю дати оцінку діяльності ОДА, відповідно до шкали інтерпретації остаточної результату, наведеної у табл. 2.

Таблиця 2

Шкала оцінки діяльності ОДА

Бальна оцінка	Вербальна оцінка, що характеризує діяльність ОДА
0,00 – 0,20	цілком негативна
0,21 – 0,40	негативна
0,41 – 0,60	задовільна
0,61 – 0,80	позитивна
0,81 – 1,00	бездоганна

Необхідно зауважити, що запропонована модель є відкритою і може корегуватись залежно від специфіки установ, що підлягають оцінці. Ця модель дещо спрощена і може давати невірні результати. До того ж, перелік чинників (фінанси, споживачі, внутрішні процеси та персонал) можна деталізувати і продовжувати. Тому всі параметри моделі є динамічними, що безперервно змінюються. Застосування цієї моделі дасть змогу виявити переваги і недоліки діяльності ОДА та вплинути на подальший процес її вдосконалення.

Висновки

1. З'ясовано, що при всьому різноманітті підходів до оцінювання це питання не досліджено повною мірою. Серед науковців немає одностайності щодо моделей оцінки системи державного управління. Більшість розглянутих моделей часто є концептуальними, без методичного забезпечення, описовими та фрагментарними і не дають інтегральної оцінки роботи органів влади. Вони відображають окремі аспекти їх роботи та не дають змоги відтворити системне бачення їх діяльності.

2. Із метою оцінювання системи державного управління, зокрема і діяльності ОДА, запропоновано використання збалансованої системи показників, яка передбачає оцінювання чотирьох аспектів: фінансів, споживачів, внутрішніх бізнес-процесів, навчання та розвитку персоналу.

3. Розроблена методика оцінювання діяльності ОДА на основі збалансованої системи показників, із використанням факторно-критеріальної моделі та кількісних методів експертного оцінювання, що передбачає п'ять етапів оцінювання.

У перспективі планується практичне використання методики збалансованої системи показників для оцінювання діяльності Львівської обласної державної адміністрації, а також застосування цієї методики в інших органах державної влади України.

Література

1. Чемерис А. О. Оцінка ефективності управління в районних державних адміністраціях [Текст] : монографія / Чемерис А. О., Артим І. І., Рудніцька Р. М. [та ін.]. — Львів : ЛРІДУ, 2005. — 296 с.

2. Атаманчук Г. В. Государственное управление: организационно-функциональные вопросы [Текст] : учеб. пособ. / Г. В. Атаманчук. — М. : Экономика, 2000. — 302 с.

3. Білик Р. Критерії ефективності діяльності районної державної адміністрації / Р. Білик // Вісник УАДУ [Текст]. — Вип. 2. — Ч. 1. — К. : УАДУ, 2001. — С. 68—71.

4. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм [Текст] / Ведунг Еверт ; пер. з англ. В. Шульги. — К. : Всеуито, 2003. — 350 с.

5. Гошко А. Оцінка діяльності місцевих органів самоврядування : монографія / А. Гошко. — К. : Соборна Україна, 1998. — 380 с.

6. Данн В. Державна політика: вступ до аналізу [Текст] / Данн В. — Одеса : Брахва, 2005. — 504 с.

7. Зоді Р. Бюджетування результативності [Текст] / Р. Ю. Зоді, С. М. Лоуренс, Д. П. Лейсі [та ін.]. — К. : Інститут державного управління ; Політехнічний інститут, 1987. — 147 с.

8. Кулинич О. Методика оцінки підсумків організаторської роботи районних державних адміністрацій (виконкомів рад міст обласного значення) / О. Кулинич // Вісник УАДУ [Текст]. — Вип. 2. — Ч. 1. — К. : УАДУ, 2001. — С. 214—223.

9. Likert R. *New Patterns in Management* / R. Likert. — N.-Y. : Mc Graw-Hill, 1961. — 278 p.

10. Лесечко М. Д. Оцінювання роботи органів виконавчої влади [Текст] : наук.-метод. розроб. / уклад. : Лесечко М. Д., Ступень М. Г., Рудніцька Р. М. [та ін.]. — К. : НАДУ, 2011. — 44 с.

11. Методичні матеріали щодо підготовки рейтингової оцінки роботи райдержадміністрацій та виконкомів міст обласного значення [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.loda.gov.ua.

12. Оболенський О. Ю. Державна служба України: реалізація системних поглядів щодо організації та функціонування [Текст] : монографія / О. Ю. Оболенський. — Хмельницький : Поділля, 1998. — 570 с.

13. Одінцева Г. С. Державне управління і менеджмент [Текст] : навч. посіб. у табл. і схем. / Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов [та ін.] ; за заг. ред. Г. С. Одінцової. — Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. — 492 с.

14. Приходченко Л. Ефективність державного управління: критерії і підходи до оцінювання [Текст] / Приходченко Л. // Теорія та практика державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 3 (15). — Х. : Магістр, 2006. — С. 139—146.

15. Проценко Т. Критерії оцінки управлінської діяльності органів виконавчої влади в регіоні [Текст] / Проценко Т. // Управління сучасним містом. — 2001. — № 7/9(3). — С. 18—22.

16. Райт Г. Державне управління [Текст] / Глен Райт ; пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. — К. : Основи, 1994. — 191 с.

17. Тертичка В. В. Оцінювання державної політики та програм [Текст] : консп. лекц. / Тертичка В. В., Купрій В. О. — К. : НАДУ, 2009. — 55 с.

18. Аудит адміністративної діяльності: теорія та практика [Текст] / пер. з англ. В. Шульги. — К. : Основи, 2000. — 190 с.

19. Yuchtman E., Seashore S. A system resource approach to organizational effectiveness / E. Yuchtman, S. Seashore // *American Sociological Review* [Text]. — 1967. — № 6. — Vol. 32. — P. 891—903.

20. Каплан Р. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию [Текст] / Р. Каплан, Д. Нортон ; пер. с англ. М. Павлов. — М. : Олимп ; Бизнес, 2004. — 320 с.

O. Fedorchak

EVALUATION OF REGIONAL STATE ADMINISTRATIONS ACTIVITY ON THE BASIS OF BALANCED SCORE CARD

The problems of public administration evaluating are considered. The review of scientific resources concerning the evaluating of public administration system has been conducted. The use of balanced score card system for evaluating of regional state administrations activity is offered.

Key words: evaluation, regional state administrations, balanced score card.