

Клісвич О. І.

Національна академія державного
управління при Президентові України,
доцент кафедри економічної
політики та врядування

ЕФЕКТИВНІСТЬ І РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ІННОВАЦІЙ В ОРГАНАХ ВЛАДИ

Оцінювання ефективності і результативності діяльності організацій передбачає аналіз змін, що відбуваються в результатах їхньої діяльності протягом певного проміжку часу. Проте в умовах інноваційних адміністративних реформ, які передбачають зміну управлінської парадигми, стани системи до запровадження змін, в процесі і по закінченню реформування стають неспівставними за традиційними показниками ефективності. Це потребує вироблення нових концептуальних підходів до оцінки результатів. Іншою проблемою, специфічною для України, є термінологічна плутанина навколо базових понять результативності й ефективності, що, на жаль, зафіксована в законодавстві і ускладнює впровадження підходів, які існують в країнах-членах ЄС та ОЕСР.

1. Поняття інновацій в сучасному розумінні, що було введено до наукового лексикону Й. Шумпетером у 1900-х рр., набуло широкого поширення у менеджменті приватними компаніями. Загальновизнаного визначення інновацій в державному секторі не існує. Проте, якщо у визначенні інновації в Законі України «Про інноваційну діяльність»¹ виокремити те, що стосується предмету нашого дослідження, то отримаємо, що інновації (як взагалі у владі, так і в окремих органах влади) – це (зокрема) організаційно-технічні рішення адміністративного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість соціальної сфери (якщо її розуміти в широкому «західному» сенсі – *social* – все, що пов'язано із соціумом).

¹ Інновації – новостворені (застосовані) і (або) вдосконалені конкурентоздатні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери [1].

Однією з головних відмінностей між державним та приватним секторами є цілі діяльності. Інновації пропонують приватним компаніям можливість досягти конкурентних переваг на ринку для забезпечення отримання прибутку. На відміну від цього, для організацій державного сектора не існує єдиної мети, яка мотивує їх діяти інноваційно. Цілі в державному секторі є багатоаспектними, часто вони потребують налагодження балансу між конкуруючими цінностями. Альтруїстична мотивація (наприклад, для підтримки своєї спільноти або цінностей організації) також є важливим фактором інновацій у державному секторі.

Основними видами інновацій в суспільному секторі (органах влади) є: інновації в адміністративних процесах (процедурах), технологічні інновації, інновації в продуктах (послугах), інновації в урядуванні (governance), концептуальні інновації. Ми звертаємо увагу на останній вид інновацій – концептуальні, які пов'язані із зміною управлінської парадигми і тому породжують найбільші проблеми для аналізу їх ефективності і результативності.

2. Термінологічна плутанина у базових визначеннях. В англійській мові використовуються три різні поняття, різні прямі та зворотні переклади яких породжують плутанину в науковій і юридичній практиці. Стосовно рішень (індивідуальних і колективних), виконання проєктів, програм, державної політики, це виглядає так:

Effectiveness (policy) – результативність – це ступінь досягнення політикою поставлених цілей (завдань) або обсяг вигід, які отримані завдяки політиці; результативність, на відміну від ефективності, не враховує затрати ресурсів, що потрібні для досягнення результатів політики.

Efficiency (policy) – ефективність політики – це співвідношення між ресурсами, затрачуваними на проведення політики (внесками), та продуктами політики; ефективна політика максимізує обсяг продуктів при фіксованих внесках або мінімізує внески для виробництва фіксованого обсягу продуктів політики; тобто, на відміну від результативності, ефективність враховує, скільки «коштує» організації або суспільству загалом (в широкому економічному, а не лише фінансовому сенсі) досягнення цілей і завдань політики.

Performance – успішність (майстерність) виконання (або виконавської діяльності). У такому розумінні широко вживається останнім часом у таких термінах, як *performance measure-*

ment/evaluation (вимірювання/оцінювання успішності виконавської діяльності), *performance indicators* (індикатори/показники виконавської діяльності), *performance auditing* (аудит успішності виконання [програм]).

До 2000-го року в українському законодавстві для двох різних понять (*effectiveness, efficiency*) використовувався лише один термін – ефективність (так само, як *effective [результативний]* та *efficient [ефективний]* – все називалось як «ефективний»). Потреби гармонізації вітчизняного законодавства з кращими практиками, зокрема, ЄС, призвели до використання й другого терміну в законах й інших актах – результативність. У багатьох нормативно-правових актах ці два терміни вживаються поруч – у Бюджетному кодексі, у Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та ін. Проте, маємо – результативні показники (*performance indicators*), аудит ефективності (*performance auditing*), ефективність діяльності уряду (в розумінні *effectiveness*) та багато інших невідповідностей, що не тільки вносять плутанину у відповіді методики і практичну діяльність, але й дозволяє маніпулювати оцінкою результатів діяльності органів влади у політичних цілях.

3. В останні роки, поруч з управлінською парадигмою *New public management* (NPM) – новий менеджмент у суспільному секторі, виникла нова, інноваційна парадигма – *Public value management* (PVM) – менеджмент, що керується суспільною цінністю [2]. Ця друга парадигма базується на понятті **суспільної цінності** (*Public Value*) [3] – цінності й корисності, які організація представляє для суспільства. Концепт суспільної цінності покликаний дати відповідь на питання, що цінного і корисного створює організація для суспільства; вирішальним фактором є нове розуміння концепту створення «цінності», що виникає тільки через оцінку і сприйняття цієї цінності суспільством. [Термін був вперше сформульований американським вченим М. Муром (Школа управління Джона Кеннеді Гарвардського університету, 1995) як аналог терміну «акціонерної цінності/вартості» (*Shareholder Value*), що використовується в приватному секторі, для потреб суспільного сектора.]

Якщо у випадку NPM управлінські цілі спрямовуються на досягнення результатів (*outputs – outcomes – impacts*) [звідси походить менеджмент, орієнтований на результати], то у випадку

PVM керівним мотивом є взаємини і стосунки, які встановлюються між різними організаціями та їх клієнтами; треба вміти оцінювати, який внесок робить кожна організація в «загальне благо», проте останнє поняття чітко не окреслюється.

Фактично підхід PVM є подальшим розвитком ідей доброго/належного врядування (*good governance*), які почали поширюватись у світі з 90-х років минулого ст. і передбачають посилення підзвітності влади суспільству, залучення громадськості в систему державного управління. Застосування PVM стає не тільки можливим, але й об'єктивно необхідним через розвиток цифрової економіки (що розуміється у вузькому сенсі як сукупність галузей, пов'язаних з ІКТ, а в широкому – як принципово нова соціально-економічна система, яка синтезує традиційні сфери економіки і віртуальні, що трансформуються на основі нових інформаційних технологій і комунікацій). Посилення взаємозв'язків між різними органами влади і їх клієнтами, що обумовлюється розвитком *Big Data* – великих даних, призвело до формування *мережевого менеджменту*, оцінювати успішність якого можна саме за допомогою концепту «суспільна цінність» у PVM.

4. Отже, адміністративна реформа не може не враховувати нові реалії глобалізованого цифрового світу. Проблема оцінювання результатів реформи, якщо вона буде базуватися на інноваційному врядуванні, має не тільки соціально-економічне, але й політичне значення. Традиційні показники ефективності діяльності організацій (затрати/результати) стають мало- або взагалі непридатними, адже сервісна переорієнтація діяльності установи формально може погіршувати її показники ефективності. Частково можуть використовуватись показники результативності, якщо погодитися з порівнянням оцінок ступеня досягнення різних цілей у випадку старої й нової парадигм. Проте відкрите питання – що краще: вищий рівень досягнення цілей політики за старою парадигмою чи нижчий рівень досягнення нових цілей за новою управлінською парадигмою. Більші можливості відкриває *performance*-орієнтований підхід до оцінювання, оскільки він відкриває більш широкі можливості для оцінок за рахунок різного змістовного наповнення поняття «успішність виконання».

Вважається за можливе також використовувати ідеї Парето-ефективності і покращення за Парето з урахуванням різних існуючих (або якихось-то нових) принципів компенсації для оцінки

успішності інновацій в органах влади. Для цього варто взяти за основу індивідуальних і колективних оцінок стану індивідів ширшу концепцію, ніж добробут, а саме – благополуччя (*well-being*), яка включає сукупну оцінку споживання дуже різноманітних благ – не тільки економічних і матеріальних, але й неекономічних, нематеріальних, соціальних (таких як стан довкілля, психологічні стосунки між людьми, почуття безпеки та ін.).

Це тільки концептуальна пропозиція, адже, по-перше, існує багато різних підходів до визначення благополуччя, і не існує загальновизнаного [4]. По-друге, залишається проблемою (технічною, соціальною і політичною) способи агрегації індивідуальних оцінок благополуччя в колективні/суспільні. Проблемними залишаються й питання кількості оцінок – узагальнені індекси чи спектр показників. Й питання не тільки що оцінювати, але й хто оцінюватиме результати. Адже оцінка успішності діяльності надавачами благ і їх клієнтами однаково обмежується неповнотою й асиметрією інформації, неможливістю однозначного співставлення коротко- і довготривалих результатів діяльності влади для різних груп стейкхолдерів державної політики (й різної здатністю різних груп сприймати віддалені очікувані результати).

Література

1. Про інноваційну діяльність / Законі України від 04.07.2002 № 40-IV [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>
2. O'Flynn, Janine. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implication / Janine O'Flynn // The Australian Journal of Public Administration. – 2007. – Vol. 66, no. 3. P. 353–366.
3. Кішіловський, М. Адміністратегія. Ваша успішна кар'єра у сфері державного управління / Мачей Кішіловський, Ізабела Кішіловська; Наук. ред. пер. з англ. О. Кілієвич. – К.: Основи, 2017. – 368 с. 2, с. 41–42.
4. Measuring and Promoting Wellbeing: How Important is Economic Growth? Essays in honour of Ian Castles AO and a selection of Castles' papers // Edited by Andrew Podger and Dennis Trewin for the Academy of Social Sciences in Australia. Canberra: ANU Press, 2014.