

ОБ'ЄКТИВНІ ТА СУБ'ЄКТИВНІ ПОКАЗНИКИ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ СПРОМОЖНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

OBJECTIVE AND SUBJECTIVE INDICATORS OF INSTITUTIONAL CAPACITY IN LOCAL GOVERNMENTS

У цій статті розглядаються концепції та теорії, пов'язані з вимірюванням інституціональної спроможності в публічному секторі (яку зазвичай називають «організаційною ефективністю»), а також те, як оцінювалася інституціональна спроможність. Дискусія починається з пояснення аргументів на користь важливості вимірювання інституціональної ефективності, після чого ведуться дискусії про об'єктивні показники, які найчастіше використовуються для оцінки діяльності організацій, включаючи місцеві органи влади. У цьому розділі стверджується, що, незважаючи на домінуюче використання внутрішніх та об'єктивних показників, таких як ефективність та результативність, існує глобальна тенденція до оцінки потенціалу місцеві органи влади за допомогою зовнішніх та суб'єктивних показників, особливо з точки зору якості послуг шляхом, наприклад, вимірювання задоволеності клієнтів або отримувачів послуг.

Обговорено два підходи, які найчастіше використовуються для вимірювання ефективності місцевих органів влади. По-перше, об'єктивний вимір ефективності оцінює діяльність місцевих органів влади за допомогою об'єктивних показників, таких як результативність та результативність. По-друге, суб'єктивне вимірювання ефективності оцінює діяльність місцевих органів влади за допомогою суб'єктивних показників, таких як задоволеність громадян якістю публічних послуг, які вони отримують. Як об'єктивні, так і суб'єктивні вимірювання ефективності мають свої сильні та слабкі сторони.

Доведено, що знання, необхідні для розробки публічної політики, більше не є привілеєм публічних органів. Різні місцеві громади та групи інтересів, що мають відношення до конкретних сфер політики, також є важливим джерелом знань, і ці знання мають бути інтегровані в процеси публічної політики. Цей аргумент, здається, не узгоджується з поглядами, зазначеними раніше, які припускають недоцільність опитувань громадян для вимірювання ефективності роботи державних установ, оскільки громадяни мають відносно обмежене розуміння уряду та громадськості справи, на яких ґрунтується їх оцінка. Навпаки, цей аргумент свідчить про те, що місцеві громади, які займаються певними сферами, швидше за все, розвиватимуть місцеві знання, що дозволить їм робити обґрунтовані судження, коли їх просять оцінити роботу публічних установ.

Ключові слова: місцеві органи влади, децентралізація, інституціональна спроможність, публічне управління.

This article reviews the concepts and theories related to the measurement of institutional capacity in the public sector (commonly referred to as "organizational effectiveness"), as well as how institutional capacity has been measured. The discussion begins by explaining the arguments for the importance of measuring institutional effectiveness, followed by a discussion of the objective indicators most commonly used to assess the performance of organizations, including local governments. This section argues that, despite the dominant use of internal and objective indicators such as efficiency and effectiveness, there is a global trend towards assessing the capacity of local governments using external and subjective indicators, especially in terms of service quality, for example by measuring customer or service recipient satisfaction.

Two approaches that are most commonly used to measure the effectiveness of local governments are discussed. First, objective performance measurement evaluates the performance of local governments using objective indicators, such as effectiveness and efficiency. Second, subjective performance measurement evaluates the performance of local governments using subjective indicators, such as citizens' satisfaction with the quality of public services they receive. Both objective and subjective performance measurements have their strengths and weaknesses.

It is argued that the knowledge required for public policy development is no longer the preserve of public authorities. Various local communities and interest groups relevant to specific policy areas are also important sources of knowledge, and this knowledge should be integrated into public policy processes. This argument seems inconsistent with the views outlined earlier that suggest that citizen surveys are inappropriate for measuring the performance of public institutions because citizens have relatively limited understanding of the government and public affairs on which their evaluation is based. On the contrary, this argument suggests that local communities that are involved in specific areas are more likely to develop local knowledge that will enable them to make informed judgments when asked to evaluate the performance of public institutions.

Key words: local authorities, decentralization, institutional capacity, public administration.

УДК 351.353
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2024.43.30>

Лукавенко Ю.П.

аспірант кафедри адміністративно-правових дисциплін та публічного управління
Дніпровський державний університет внутрішніх справ
ORCID ID: 0009-0009-9870-4316

Реформа децентралізації та територіальної влади в Україні визнана однією з найуспішніших реформ. Проте російське агресивне вторгнення на територію суверенної держави в 2014 та в 2022 рр., окупація значної кількості територіальних громад наразі унеможливує продовження децентралізаційних

процесів в умовах правового режиму воєнного стану. Тому варто змінити фокус уваги на розвиток інституціональної спроможності місцевих органів влади, запровадження європейських стандартів в їх діяльності, що передбачено умовами набуття Україною статусу члена Європейського Союзу. Отже, перехід до

управління розвитком інституціональної спроможності всіх складових публічного сектору набуває особливої актуальності.

З огляду на відчутні особливості інституціональних змін в системі місцевої влади України потребою є певне впорядкування їх сукупності, зокрема для визначення стратегічних орієнтирів подальшого розвитку; потребує удосконалення концепція інституціональної трансформації та методико-технологічний інструментарій її реалізації тощо. Міжнародні агенції, такі як ООН, Світовий банк, ПРООН та ОЕСР, визнають, що якщо публічні інституції в країні не функціонують ефективно, соціальні, економічні та політичні зміни та розвиток ніколи не стануть реальністю. Зазначене обумовлює необхідність реалізації інтегрованого підходу до управління процесом розвитком інституціональної спроможності місцевих органів влади, визначення об'єктивних та суб'єктивних чинників, які впливають на цей процес, застосування засобів оцінювання рівня інституційної спроможності та формування відповідних рекомендацій.

Оскільки цілі організації іноді є спірними або неоднозначними, абсолютні показники ефективності важко або неможливо отримати. У такій ситуації більш застосовним є описовий, а не директивний вимір ефективності. Описове вимірювання ефективності дає інформацію про тенденції в діяльності організації шляхом, наприклад, «порівняння відносної продуктивності в часі, а не продуктивності з нормативними стандартами або точними цілями» [1]. Зрештою вимірювання продуктивності також може функціонувати як тривожний дзвіночок, який попереджає про наявність в організації небажаних і неприпустимих обставин, не пов'язуючи ці обставини з конкретними цілями або завданнями. Картер *та ін.* [1] називають цей тип вимірювання продуктивності як проскриптивний або негативний.

Незалежно від того, чи проводиться вимірювання ефективності для оцінки досягнень у порівнянні з цілями, виявлення тенденцій або як система раннього попередження, допомога менеджерам у прийнятті відповідних рішень має бути головною метою вимірювання організаційної ефективності [2].

Встановлення стандартизованих та абсолютних показників для оцінки діяльності багатьох місцевих органів влади не завжди є простим, оскільки цей процес включає складне поєднання політичних, фінансових, соціальних та технічних міркувань. Таким чином, діяльність місцевих органів влади іноді оцінюється не в абсолютних показниках, а шляхом порівняння, за допомогою яких чотири типи порів-

нянь є, мабуть, найбільш поширеною стратегією, що використовується [1, 2]. По-перше, ефективність діяльності організації може бути оціненою шляхом порівняння часових рядів; тобто вимірювання продуктивності однієї і тієї ж організації в часі [1, 2]. Наприклад, щорічні звіти організації можуть бути використані для оцінки того, чи покращилася, знизилася або залишилася стабільною ефективність організації в певному році порівняно з попередніми роками. Хоча цей тип порівняння теоретично вимірює одну і ту ж організацію, зміни в технологіях, а також демографічні та соціальні обставини можуть впливати на ефективність організації з плином часу [1, с. 47].

По-друге, ефективність діяльності організації може бути оцінена шляхом порівняння її досягнень з прогнозованими цілями або стандартами [1, 2]. Однак може виникнути ряд питань щодо того, хто має встановлювати цілі, чи повинні цілі бути встановлені зверху чи створені знизу, і чи є цілі досяжними чи ні. По-третє, ефективність організації можна оцінити за допомогою внутрішніх організаційних порівнянь [1; 2, с. 24]. Це здійснюється або шляхом порівняння продуктивності різних одиниць у межах місцевих органів влади або шляхом порівняння результатів діяльності однієї і тієї ж організації, що діє в різних регіонах країни. Нарешті, хоча воно рідко застосовується, вимірювання ефективності також можна проводити шляхом порівняння одного місцевого органу влади з іншими різними місцевими органами влади [1; 2, с. 24].

Після обговорення важливості вимірювання організаційної ефективності, важливо також обговорити два підходи, які найчастіше використовуються для вимірювання ефективності місцевих органів влади. По-перше, об'єктивний вимір ефективності оцінює діяльність місцевих органів влади за допомогою об'єктивних показників, таких як результативність та результативність. По-друге, суб'єктивне вимірювання ефективності оцінює діяльність місцевих органів влади за допомогою суб'єктивних показників, таких як задоволеність громадян якістю публічних послуг, які вони отримують. Як показано в наступних розділах, як об'єктивні, так і суб'єктивні вимірювання ефективності мають свої сильні та слабкі сторони.

Крім того, важливо також розрізняти результативність у виробництві та результативність у розподілі [3]. Результативність у виробництві, також відома як виробнича результативність, технічна результативність, х-результативність, управлінська результативність і внутрішня результативність, досягається,

коли організації генерують продукцію з найдешевшими можливими витратами або коли задані результати використовують мінімальну кількість факторів виробництва. Таким чином, результативність ефективності відповідає повсякденному поняттю, на яке люди зазвичай посилаються, коли говорять про ефективність [4], якщо результативність пов'язана з внутрішніми процесами організацій, ефективністю в розподілі, або аллокативною результативністю, пов'язаною з уподобаннями споживачів. Якщо вартість додаткової одиниці продукції не дорівнює готовності споживача платити, аллокативна результативність може бути не досягнута. Іншими словами, якщо виробляються товари та послуги, які ніхто не хоче купувати, то вочевидь, що має місце неефективне використання ресурсів або аллокативна нерезультативність [3].

На відміну від ефективності, результативність розглядалася як погано визначена, проблематична і пов'язана з двозначністю і плутаниною [1; 2; 5]. Зміна визначення організації, а також її часто множинні та суперечливі цілі були виділені як причина відсутності загальноприйнятого визначення результативності [1; 6].

Перший і найбільш широко використовуваний підхід, модель цілей, пов'язує результативність з тим, наскільки добре організація виконує або досягає своїх цілей [7; 8].

Третій підхід до результативності, модель внутрішнього процесу, концентрується на внутрішніх процесах і операціях організації [8]. Цей підхід оцінює організацію як результативну, якщо вона працює мирно, про що свідчать такі речі, як довіра між співробітниками та плавні вертикальні та горизонтальні потоки інформації всередині організації. Нарешті, модель стратегічних виборчих округів вимірює результативність на основі здатності організації задовольняти своїх стейкхолдерів. Такими стейкхолдерами можуть бути постачальники вхідних даних місцевих органів влади, користувачі виводу або будь-які особи, які контактують з організацією або на яких вона суттєво впливає, або чії ролі є важливими для життя місцевих органів влади. Чим вищий рівень задоволеності зацікавлених сторін, тим результативнішою є місцевих органів влади [8, с. 4].

Як обговорювалося раніше, модель цілей фокусується на результатах і не пов'язує виходи і результати при вимірюванні організаційної результативності. Таким чином, модель мети може бути використана для розмежування адміністративної та політичної ефективності, щоб можна було оцінити загальні цілі політики [1, с. 9].

Незалежно від того, чи вимірюється об'єктивна організаційна діяльність у термінах ефективності, результативності чи продуктивності, майже напевно застосовуються терміни вхідні дані, процес, вихід і результат, а отже, ці терміни також вимагають короткого пояснення. Вхідні ресурси – це ресурси, необхідні для того, щоб організація могла надавати або виробляти товари та послуги, включаючи працівників, будівлі та обладнання [1, 2]. Процеси визначаються як те, як організація виконує, виконує або виробляє товари і послуги, які можна виміряти в термінах якості [1; 2, с.18]. Продукція – це товари і послуги, вироблені організацією, і можуть бути розділені на проміжні і кінцеві виходи [1; 52]. Термін «проміжні виходи» означає здатність організації забезпечувати товарів і послуг, тоді як термін «кінцева продукція» відноситься до фактичних товарів і послуг, що надаються або виконуються організацією. Наприклад, кількість місць у літаку чи поїзді буде класифікована як проміжні виходи, тоді як фактична кількість пасажирів у літаку чи поїзді буде класифікована як кінцеві виходи [2, с.18].

Вихідні показники об'єктивного вимірювання ефективності є недостатніми для оцінки інших аспектів, які можуть вважатися більш важливими для громадськості, таких як вплив публічних послуг, що надаються отримувачам публічних послуг. Наприклад, однакова фізична кількість поліцейського патрулювання може бути сприйнята в одному районі як відмінне надання послуг безпеки, а в іншому районі – як залякування поліцією або непотрібне втручання в приватне життя [10]. Аналогічно, у випадку з міськими службами прибирання вулиць, міська влада може звітувати про пройдені кілометри на вулицях, але ця інформація мало допомагає оцінити, наскільки чистими насправді є вулиці. Тоді як у випадку з вивезенням сміття мешканці зазвичай знають, скільки домогосподарств обслуговують, але інформацію про те, наскільки ці домогосподарства задоволені сервісом, або наскільки шкідливими є такі ефекти, як розсіпання сміття колекторами, пропущені збори або незареєстровані пошкодження приватної власності, як правило, відсутні [11].

Крім того, використання видачі в державних організаціях як індикатора ефективності також є проблематичним, оскільки на практиці збір даних для показників виробництва є технічно, адміністративно та політично складним. Технічно продукцією публічних організацій є «нематеріальні послуги, що виробляються і споживаються одночасно, в основному доставляються без ціни і є суспільними бла-

гами за своєю природою» [12]. Отже, стає важко конкретизувати і осмислено виміряти, що саме було вироблено. Наприклад, дискусійним є питання про те, чи є кількість відвідувачів або плата за відвідувачів точним показником продукції музею чи художньої галереї [13].

Оскільки вимірювання продуктивності може призвести до політики, спрямованої або на підвищення ефективності, або на ліквідацію організації, публічні службовці можуть неохоче розкривати цифри про результати та продуктивність, які демонструють їхні невдачі, або вони можуть просто видавати неправдиві показники виробництва [13, с. 23]. Так само політики можуть намагатися розмити цифри на виходах, що може привернути негативну громадську думку. Таке ставлення публічних службовців і політиків називають адміністративними та політичними проблемами, пов'язаними зі збором вихідних даних [10].

Зазначена раніше обмеженість об'єктивних показників посилили аргументи на користь необхідності використання суб'єктивних показників при вимірюванні ефективності діяльності місцевих органів влади. На сьогодні спостерігається тенденція, що задоволеність громадян або клієнтів якістю послуг стала одним з найпопулярніших суб'єктивних показників, що включаються в вимірювання ефективності діяльності місцевих органів влади.

З іншого боку, рівність у наданні публічних послуг більше пов'язана з існуванням рівних можливостей та доступу, а отже, більше зосереджується на потребах та правах громадян на отримання суспільних благ та послуг [14]. Можна сказати, що організація, яка докладає справжніх зусиль для розуміння потреб усіх людей, яким організація має служити, і активно визнає права цих людей, цінує рівність. Коротше кажучи, в той час як справедливність робить акцент на тому, що люди насправді отримують від місцевих органів влади, рівність висвітлює заходи, які вживають місцеві органи влади, щоб гарантувати, що люди можуть отримати необхідні їм товари та послуги [14, с. 13].

Крім філософських аргументів на користь використання суб'єктивних показників, особи, які приймають рішення, або менеджери в місцевих органах влади можуть отримати корисну інформацію з суб'єктивних заходів, таких як опитування задоволеності громадян. Наприклад, вони можуть отримати інформацію про тип і масштаб потреб різних отримувачів послуг, про те, чи попередні зміни в наданні послуг дали бажані результати, або про думки та вподобання громадян щодо конкретних питань, програм, політик і пріоритетів. Особи,

які приймають рішення, також можуть отримувати інформацію від отримувачів послуг, які, швидше за все, не зможуть висловити свою думку, за допомогою існуючих традиційних механізмів, таких як письмові листи або дзвінки до місцевих органів влади або участь у громадських слуханнях [15].

Хоча це рідко зустрічається в більш пізній літературі, використання суб'єктивних показників, таких як оцінка громадян, для оцінки роботи державних установ викликало ряд критичних зауважень, в яких обґрунтованість суб'єктивних показників наводиться як основне заперечення [16]. Наприклад, стверджується, що громадяни мають відносно обмежене розуміння урядових і громадських справ, на якому вони можуть базувати свою оцінку. Таким чином, оцінки громадян можуть не відображати фактичні результати або послуги виголошені урядовими установами [16]. Посилаючись на своє дослідження про муніципальні контракти в окрузі Лос-Анджелес та експеримент з превентивного патрулювання в Канзас-Сіті, Стіпак [17] стверджував, що оцінка послуг громадянами не пов'язана статистично з рівнями виробітку послуг, на що вказують об'єктивні показники.

Аналогічно, оціночне дослідження надання поліцейських послуг в американському місті з використанням як об'єктивних, так і суб'єктивних показників дійшло висновку, що логічна гіпотеза про те, що рівні задоволеності громадян послугами відображають якість та кількість фактично наданих їм послуг, виявилася хибною. Навпаки, рівень задоволеності та рівень обслуговування виявляються абсолютно незалежними [18]. Крім того, стверджується, що відсутність статистичного зв'язку між суб'єктивними показниками та об'єктивними вихідними показниками виконання послуг обмежує корисність суб'єктивних заходів для політиків [18, с. 128].

Однак, хоча деякі дослідження підтверджували відсутність взаємозв'язку між суб'єктивними та об'єктивними показниками, інші ранні дослідження виявили протилежний результат; тобто суб'єктивні показники, такі як оцінка громадян, тісно пов'язані з об'єктивними заходами [19, 88]. Наприклад, дані з 15 американських міст показали, що різні способи надання послуг у різних містах були точно відображені в оцінках ефективності громадян. В містах, де поліція мала широку і потенційно жорстоку тактику патрулювання, жителі мали високий рівень скарг на переслідування та жорстокість поліції [19].

Подібним чином, дослідивши ставлення чорношкірих і білих громадян до шкіл, парків,

поліції та сміттєвих служб у ряді великих американських міст, Шуман і Грюнберг [20] також дійшли висновку, що суб'єктивні оцінки послуг, зроблені громадянами, відображають фактичний стан надання муніципальних послуг. Остром [4] також виявив, що суб'єктивні показники сприйняття громадян відображають результати фактичного виробництва та продуктивності, які поліцейська служба забезпечувала в їхньому районі, і був переконаний, що «навіть якщо суб'єктивні дані не такі надійні, як об'єктивні дані, про які ми всі мріємо, дані опитувань для вимірювання продуктивності та впливу можуть бути надійнішими, ніж стверджують багато критиків» [5, с. 698].

Це означає, що знання, необхідні для розробки публічної політики, більше не є привілеєм публічних органів. Різні місцеві громади та групи інтересів, що мають відношення до конкретних сфер політики, також є важливим джерелом знань, і ці знання мають бути інтегровані в процеси публічної політики. Цей аргумент, здається, не узгоджується з поглядами, зазначеними раніше, які припускають недоцільність опитувань громадян для вимірювання ефективності роботи державних установ, оскільки громадяни мають відносно обмежене розуміння уряду та громадськості справи, на яких ґрунтується їх оцінка. Навпаки, цей аргумент свідчить про те, що місцеві громади, які займаються певними сферами, швидше за все, розвиватимуть місцеві знання, що дозволить їм робити обґрунтовані судження, коли їх просять оцінити роботу публічних установ.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Carter, A., 1991. 'Management training', *Training and Development* 9:25-32.
2. Mark, J.A., 1981. 'Measuring productivity in government: federal, state, and local' in M. Holzer and A. Halachmi (eds), *Strategic Issues in Public Sector Productivity*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco:73-90.
3. Jowett, P. And Rothwell, M., 1988. *Performance Indicators in the Public Sector*, Macmillan Press, London.
4. Mulreany, M., 1991. 'Economy, efficiency and effectiveness in the public sector: key issues' in T.P. Hardiman and M. Mulreany (eds), *Efficiency and*

Effectiveness in the Public Domain, Institute of Public Administration, Dublin:7-36.

5. Goldsmith, A.A., 1996. *Business, Government, Society: the global political economy*, Irwin, Chicago.
6. Cameron, K., 1981a. 'The enigma of organizational effectiveness' in D. Baugher (ed.), *Measuring Effectiveness*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco:1-14.
7. Cameron, K., 1981b. 'Domains of organizational effectiveness in colleges and universities', *Academy of Management Journal* 24:25-47.
8. Arvidsson, G., 1986. 'Performance Evaluation' in F.X. Kaufmann, G. Majone and V. Ostrom (eds), *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*, Walter de Gruyter, Berlin:625-44.
9. Levitt, M. And Joyce, M., 1987. *The Growth and Efficiency of Public Spending*, Cambridge University Press, Cambridge, Massachusetts.
10. Flynn, A., Gray, A., Jenkins, W. And Rutherford, B., 1988. 'Making indicators perform', *Public Money and Management* Winter:35-41.
11. Quinn, R.E., 1978. 'Productivity and the process of organizational improvement: why we cannot talk to each other', *Public Administration Review* 38(1):41-45.
12. Kelly, R.M. (ed.), 1988a. *Promoting Productivity in the Public Sector: problems, strategies and prospects*, St. Martin's Press, New York.
13. Balk, W.L., 1975. *Improving Government Productivity: some policy perspectives*, Sage, Beverley Hills.
14. Burkhead, J. And Hennigan, P.J., 1978. 'Productivity analysis: search for definition and order', *Public Administration Review* 38(1):34-40.
15. Hatry, H.P., 1983. *A Review of Private Approaches for Delivery of Public Services*, Urban Institute Press, Washington D.C.
16. Ostrom, E., 1974. 'Exclusion, choice and divisibility: factors affecting the measurement of urban agency output and impact', *Social Science Quarterly* 54(4):691-99.
17. Fisk, D.M. and Winnie, R.E., 1974. 'Output measurement in urban government: current status and likely prospects', *Social Science Quarterly* 54(4):724-40.
18. Gaster, L., 1991. 'Quality and decentralization: are they connected?', *Policy and Politics* 19(4):257-67.
19. Hatry, H.P. and Blair, L.H., 1976. 'Citizen surveys for local governments: a copout, manipulative tool, or a policy guidance and analysis aid?' in T.N. Clark (ed.), *Citizen Preferences and Urban Public Policy*, Sage, Beverley Hills:129-40.
20. Stipak, B., 1977. 'Attitudes and belief systems concerning urban services', *Public Opinion Quarterly* 41(1):41-55.