

УДК 351:614.2

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.6.48>

Яневська Тетяна Михайлівна,

аспірантка кафедри публічного управління та економіки

Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

ORCID ID: 0009-0003-8426-2277

АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНИХ МОДЕЛЕЙ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МОЖЛИВОСТЕЙ ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ ДЛЯ СФЕРИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

ANALYSIS OF FOREIGN MODELS FOR EVALUATION OF PUBLIC GOVERNANCE EFFICIENCY AND OPPORTUNITIES OF THEIR APPLICATION IN HEALTH CARE SPHERE

В статті узагальнено визнані на міжнародному рівні моделі оцінювання ефективності публічного управління. До них віднесені:

– моделі, спеціально призначені для такого комплексного оцінювання, а саме, Всесвітні індикатори врядування Світового банку, Європейський індекс якості врядування Гетеборзького університету, Міжнародний індекс ефективності державної служби (Оксфордський університет спільно з Британським інститутом врядування);

– моделі, що є складовими частинами інструментарію комплексного оцінювання стану економік країн, зокрема, напрям «інститути» у складі Індексу глобальної конкурентоспроможності Всесвітнього економічного форуму, група показників «ефективність уряду» у складі Світового рейтингу конкурентоспроможності Швейцарського міжнародного інституту розвитку менеджменту;

– моделі, що входять до складу інструментарію оцінювання стану політичного життя країн, в тому числі, фактори «відсутність корупції», «відкритість уряду», «якість державного регулювання» Індексу верховенства права міжнародної неурядової організації World Justice Project, категорія «функціонування уряду» Індексу демократії британської аналітичної компанії Economist Intelligence Unit.

Визначено, що при виробленні методологічного інструментарію оцінювання ефективності системи публічного управління в сфері охорони здоров'я доцільно використати низку показників з проаналізованих моделей. Ці показники структуровані за наступним групами: взаємодія органів публічної влади з громадськістю; якість надання публічних послуг; якість вироблення державної політики; дієвість антикризового менеджменту; ефективність публічних закупівель; інституційна спроможність публічної служби; добросовісність посадових осіб органів публічної влади; дієвість запобігання та протидії корупції; дієвість управління людськими ресурсами в органах публічної влади.

Ключові слова: публічне управління, оцінювання ефективності, зарубіжні моделі, показники оцінювання, сфера охорони здоров'я.

In this article the models for evaluation of public governance efficiency recognized on the international level are generalized. The models belonging to them are following:

– specially designed models for such comprehensive evaluation, including the Worldwide Governance Indicators of the World Bank, the European Quality of Government Index of the University of Gothenburg, the International Civil Service Effectiveness Index (the University of Oxford joint with the Britain Institute for Government);

– models as parts of the toolkit for comprehensive evaluation of countries' economy conditions, namely, the “Institutions” direction of the Global Competitiveness Index of the World Economic Forum, the “Government Efficiency” indicators group of the World Competitiveness Ranking of the Switzerland International Institute for Management Development;

– models included in the toolkit for evaluation of countries' political life conditions, namely, the “Absence of Corruption”, “Open Government”, “Regulatory Enforcement” factors of the Rule of Law Index of the World Justice Project international non-governmental organization, the “Functioning of government” category of the Democracy Index of the Economist Intelligence Unit analytical company.

Expediency is determined to use a set of indicators from analyzed models while development of methodological toolkit for evaluation of efficiency of the public governance system in health care sphere. These indicators are structured on following groups: public authority bodies and citizens interactions; quality of public services; quality of state policy making; effectiveness of anti-crisis management; efficiency of public procurement; institutional capacity of public service; integrity of officials in public authority bodies; effectiveness of corruption prevention and counteraction; effectiveness of human resource management in public authority bodies.

Key words: public governance, efficiency evaluation, foreign models, evaluation indicators, health care sphere.

Постановка проблеми. Сучасна сфера охорони здоров'я в Україні характеризується серйозними проблемами. Для їх вирішення, як зазначається в проєкті Стратегії розвитку системи охорони здоров'я до 2030 року, необхідні консолідація зусиль на національному, регіональному та місцевому рівнях, змістовне залучення міжнародних партнерів та всього суспільства задля досягнення амбітного прориву у вдосконаленні системи охорони здоров'я, задоволення потреб населення, зміцнення здоров'я та благополуччя [1]. Головну роль у досягненні цілей зазначеної стратегії має відігравати система публічного управління в сфері охорони здоров'я, що зумовлює потребу забезпечення її ефективності. У цьому зв'язку постає завдання створення дієвих механізмів оцінювання такої ефективності, при вирішенні якого варто, серед іншого, скористатися зарубіжним досвідом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Наразі науковцями розроблена низка специфічних моделей побудови систем критеріїв та відповідних методів оцінювання ефективності публічного управління, доведених до рівня конкретних методик, що використовуються авторитетними міжнародними організаціями, набули визнання і поширення в міжнародному масштабі. Докладний опис сутності цього методологічного інструментарію міститься у спеціальних звітах Світового банку, Всесвітнього економічного форуму, Гетеборзького та Оксфордського університетів, Швейцарського міжнародного інституту розвитку менеджменту та ін. Переваги та недоліки цих моделей розглядати у своїх працях С. Базики, В. Бакуменко, М. Лугиня, М. Лукашук, О. Мороз, Н. Орлова, Н. Подольчак, Л. Приходченко, В. Сороко, М. Хім та ін. Проте, аналіз цих моделей з точки зору виділення можливостей застосування їх доречних елементів для сфери охорони здоров'я не здійснювався.

Мета статті – узагальнення визнаних у міжнародній практиці моделей оцінювання ефективності публічного управління та виділення можливостей їх застосування для сфери охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу. До визнаного в світі загального методологічного інструментарію оцінювання на рівні всієї системи публічного управління належать, насамперед, *Всесвітні індикатори врядування* (Worldwide Governance Indicators, далі – модель WGI), що були запропоновані та використовуються під егідою Світового банку. Ця модель сформована на основі розуміння публічного управління як сукупності традицій та інституцій, відображає процеси вибору, контролю

і ротації уряду, здатність уряду формулювати і реалізовувати політику, повагу громадян і держави до інститутів, що регулюють суспільні взаємодії між ними, дозволяє отримати порівняльну оцінку державної політики, ділового клімату, якості регулювання, рівня корупції, якості державних послуг в контексті взаємодії між бізнесом і державою [2, с. 285]. Виходячи з таких позицій, автори моделі виділили наступні три сфери вимірювання, а в їх межах – шість загальних індикаторів публічного управління [10, с. 4].

1. Процеси вибору, контролю і ротації уряду, що оцінюються через такі індикатори:

- право голосу та підзвітність, для розрахунку яких використовуються показники, що оцінюються: прозорість публічного управління та участь в ньому громадян; дотримання політичних та громадянських прав і свобод; прозорість та чесність виборчих процесів; ризики проявів авторитаризму;

- політична стабільність і відсутність насильства. Цей індикатор обчислюється на основі показників, що відображають рівень конфліктності в суспільстві, стабільність політичної влади, ризики політичних переслідувань, терористичні ризики, зовнішні військові загрози державі.

2. Здатність уряду ефективно формулювати і реалізовувати розумну політику, для оцінювання якої призначені такі індикатори:

- ефективність діяльності урядових структур. Сукупність показників для розрахунку цього індикатора охоплює різні аспекти забезпечення якості публічних послуг, ефективності управління державними ресурсами, якості публічної служби, створення сприятливого середовища для бізнесу та транспортної інфраструктури;

- якість державного регулювання. Розрахунок за цим індикатором здійснюється за допомогою показників оцінювання правового регулювання бізнесу, конкурентної, податкової, цінової, торговельної політики, а також інвестиційного клімату.

3. Повага громадян і держави до інститутів, що регулюють суспільні взаємодії між ними, яку відображено за допомогою таких індикаторів:

- верховенство права. Серед показників, що використовуються для розрахунку цього індикатора, можна виділити наступні групи: дієвість судової системи; успішність боротьби зі злочинністю; захист прав власності; дієвість правового забезпечення контрактних відносин;

- контроль корупції. Для розрахунку цього індикатора використовуються показники, що враховують загальний стан корупції та антикорупційної політики в державі, поширеність побутових

корупційних практик у різних сферах суспільної діяльності, рівень корумпованості інститутів публічної влади, вплив корупції на взаємовідносини держави та бізнесу.

Дані для розрахунку індикаторів збираються шляхом використання показників з досліджень більше ніж 30 міжнародних інституцій, неурядових та приватних організацій, фабрик думок з усього світу, вибраних за трьома критеріями: ці дослідження виконані організаціями, що заслуговують на довіру; в них подані дані, які дозволяють робити порівняння між країнами; вони регулярно оновлюються. Вибрані дослідження відображають різні погляди на публічне управління десятків тисяч учасників опитувань та експертів з усього світу [14].

На європейському рівні з 2010 р. обчислюється *Європейський індекс якості врядування* (European Quality of Government Index, далі – модель EQI). Ця модель є розробкою Інституту якості врядування Гетеборгського університету. Вона призначена надати вченим та виробникам політики інформацію про сприйняття та досвід громадян у галузі врядування в країнах Європи, в основному приділяючи увагу інститутам публічного сектору на регіональному рівні. Дані для розрахунку індексу збираються шляхом опитувань громадян всіх країн ЄС. Зокрема, в останньому опитуванні, організованому в 2021 р., взяли участь від 500 до 1000 респондентів з кожного європейського регіону, що виділений відповідно до класифікації NUTS. Учасникам дослідження пропонувалося висловити свої погляди стосовно якості роботи установ публічного сектору, неупередженості їх посадових осіб та корупційних практик у сферах освіти, охорони здоров'я та діяльності поліції [4, с. 3–5].

В цілому опитування передбачає більше 30 питань, з яких частина покликана з'ясувати наявність досвіду взаємовідносин респондентів з посадовими особами освітніх установ, закладів охорони здоров'я, представниками поліції, їх відчуття належності до місця проживання, регіону, країни, електоральні симпатії, ціннісні орієнтації та деякі інші особистісні характеристики. Натомість, основна частина питань (близько 20) призначена виявити оцінки громадян щодо різних аспектів функціонування обраних публічних інститутів. На основі цих оцінок за спеціальною методикою, що використовує факторний аналіз, розраховуються три основні складові якості врядування, а саме, неупередженість, якість, корупція у двох вимірах (сприйняття громадянами, їх корупційний досвід) [4, с. 12–18].

Після розрахунку зазначених трьох основних складових на їх основі обчислюється підсумковий Індекс якості врядування для кожного європейського NUTS-регіону [3, с. 11–13]. Методика формування цього індексу передбачає поєднання за спеціальною формулою оцінок за його основними складовими (неупередженість, якість, корупція) для конкретного регіону, відповідних середніх оцінок по країні, а також значень чотирьох індикаторів з моделі WGI (ефективність діяльності урядових структур, право голосу та підзвітність, верховенство права, контроль корупції). Загалом, як зазначають автори моделі EQI, вона може використовуватися для порівняння якості субнаціонального врядування як між країнами, так і між регіонами в межах тієї чи іншої країни ЄС [3, с. 6, 11–13].

Ще одним комплексним інструментом оцінювання на рівні всієї системи публічного управління є *Міжнародний індекс ефективності державної служби* (International Civil Service Effectiveness Index, далі – модель INCISE). Ця модель розроблена спільними зусиллями фахівців Оксфордського університету й Британського інституту врядування за підтримки уряду Великобританії та фінансування Фондами відкритого суспільства. В межах моделі виділяються та оцінюються основні функції державної служби, що є універсальними для кожної країни. Підхід до побудови індексу INCISE передбачає: зосередження на функціях надання послуг й тих, що безпосередньо впливають на громадян, а також базових функціях уряду держави щодо вироблення політики та менеджменту; фокус уваги на державній службі вищого рівня врядування, тобто центрального/федерального рівня держави [8, с. 8]. Останнє дослідження, виконане в 2019 р., охопило 38 країн-членів Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР) [7, с. 17].

Модель INCISE націлена на забезпечення загального інструментарію, що реально дозволяє збирати дані з багатьох країн та робити порівняльні оцінки ефективності їх державної служби. Згідно з цим, в моделі використовується два взаємопов'язані виміри ефективності: виконання базових функцій державної служби; перелік атрибутів, які є важливими чинниками ефективності для всіх складових державної служби. Дані функції й атрибути виступають основою індикаторів моделі. Зокрема, атрибути зазвичай розуміються як аспекти кращої практики, отже включені до індексу атрибути загалом мають бути визначальними для ефективності виконання всіх функцій [8, с. 11–12].

Більш детально, індикаторами моделі InCiSE, що сформовані на основі функцій, визначені

наступні: якість вироблення політики; якість фінансового та податкового менеджменту; якість регулювання; дієвість антикризового менеджменту; ефективність публічних закупівель; дієвість управління людськими ресурсами; якість IT-забезпечення службової діяльності; відповідність фінансового забезпечення; ефективність податкового адміністрування на центральному/федеральному рівні; дієвість управління соціальним забезпеченням на центральному/федеральному рівні; якість цифрових публічних послуг. Індикаторами є також наступні атрибути: доброчесність; відкритість; спроможність; включеність; залученість персоналу; інноваційність [7, с. 72–73].

Варіант моделі InCiSE 2019 р. передбачає обчислення 12 із 17 наведених індикаторів. Для їх обчислення використана значна сукупність показників (всього близько 120) з широкого кола незалежних досліджень авторитетних міжнародних організацій, таких як ООН, Світовий банк, ОЕСР, Всесвітній економічний форум, Transparency International, Фонд Бертельсмана та ін. [8, с. 75]. П'ять індикаторів, а саме, якість IT-забезпечення службової діяльності, відповідність фінансового забезпечення, дієвість управління соціальним забезпеченням, залученість персоналу, інноваційність, не були включені до дослідження 2019 р. через проблеми достатності та якості вихідних даних для оцінювання за всіма країнами. Обчислення індексу INCISE здійснювалося шляхом підсумовування оцінок за описаними вище 12 індикаторами відповідно до спеціальної методики [8, с. 27].

Наступні інструменти оцінювання системи публічного управління розроблені як складові частини моделей, призначених для комплексного оцінювання стану економік країн. До відомих таких моделей належить, насамперед, **Індекс глобальної конкурентоспроможності** (Global Competitiveness Index, далі – модель GCI). Ця модель, розроблена Всесвітнім економічним форумом, призначена допомогти виробникам політики та іншим зацікавленим сторонам при формуванні стратегії побудови стійкої, зростаючої та інклюзивної економіки, що надає можливості для всіх. На думку авторів, GCI дозволяє урядам вийти за межі короткострокових та реактивних заходів, замість цього оцінюючи прогрес з погляду чинників довгострокової конкурентоспроможності. Модель також дозволяє прослідкувати взаємозв'язок між економічним зростанням, створенням більш справедливого суспільства та переходом до екологічно стійких систем [6, с. v–vii].

Остання версія індексу GCI 2019 р., що охопила 141 країну, розрахована за спеціальною

методикою на основі 103 показників, оцінки за якими отримані з досліджень низки інших міжнародних організацій, а також власного опитування Всесвітнього економічного форуму. Показники упорядковані за 12 напрямками: інститути; інфраструктура; запровадження ІКТ; макроекономічна стабільність; охорона здоров'я; компетенції; товарний ринок; тинок праці; фінансова система; розмір ринку; динаміка бізнесу; інноваційний потенціал. Напрямок «інститути» за своїм змістом передбачає оцінювання ефективності публічного управління за 26 показниками, що поділені на 8 груп: безпека; соціальний капітал; система стримувань і противаг; якість роботи державного сектору; рівень корупції; захист прав власності; регулювання корпоративних відносин; орієнтація діяльності уряду на майбутнє [6, с. 611–613, 633].

Ще одним відомим інструментом комплексного оцінювання економічного розвитку країн виступає **Світовий рейтинг конкурентоспроможності** (World Competitiveness Ranking, далі – модель WCR), розроблений Швейцарським міжнародним інститутом розвитку менеджменту. Цей індекс, що розраховується з 1989 р., покликаний дати комплексну оцінку економічної конкурентоспроможності країн з точки зору того, що остання не зводиться до зростання ВВП та продуктивності праці, а включає також політичні, соціальні та культурні виміри. Тому уряди повинні забезпечувати ефективне середовище, що включає інфраструктуру, інститути та політики, сприятливі для стабільного створення економічними суб'єктами суспільних цінностей в довгостроковій перспективі. Дослідження 2023 р. охопило 64 країни, що були вибрані відповідно до наявності надійної міжнародної статистики та даних, наданих партнерськими дослідницькими інститутами [9].

Основою моделі WCR є 336 показників, визначених в результаті аналізу економічної літератури, міжнародних, національних і регіональних статистичних джерел, а також думок представників бізнесу, державних органів та наукової спільноти. Ці показники поділені на 4 основні групи: стан економіки (82 показники); ефективність уряду (73 показники); ефективність бізнесу (75 показників); інфраструктура (106 показників). Кожна група, в свою чергу, включає 5 підгруп, що відображають різні аспекти досліджуваних сфер [12].

Група показників «ефективність уряду» оцінює публічне управління за наступними аспектами:

– публічні фінанси, в тому числі, бюджетний баланс, державні витрати та борг, ефективність управління публічними фінансами та пенсійним фондом;

– податкова політика, зокрема, податкові надходження до державного бюджету, податкові ставки для корпорацій, роботодавців та найманих працівників, соціальні податки, податкове стимулювання економічної активності громадян;

– інституційна основа, включаючи кредитний рейтинг країни, вплив політики центрального банку на економіку, банківські відсоткові ставки, вплив нормативно-правової бази на конкурентоспроможність підприємств, адаптивність державної економічної політики, прозорість діяльності уряду, рівень демократії, верховенства права й корупції, вплив бюрократії на ділову активність тощо;

– бізнесове законодавство, а саме, вплив державного протекціонізму й величини сектору державних підприємств на розвиток бізнесу, рівень державних субсидій та їх вплив на економічну конкуренцію, ефективність конкурентного законодавства, стимулювання іноземних інвестицій, можливості участі іноземних компаній в державних контрактах, рівень тіньової економіки, вплив трудового законодавства на підприємницьку діяльність, дієвість правового регулювання відкриття бізнесу, доступ до ринків капіталу, законодавче стимулювання зайнятості, рівень компенсацій працівникам при звільненні та ін.;

– соціетальне середовище, зокрема, нерівність доходів й тривалості життя, відсоток осіб старше 65 років, рівень соціальної згуртованості, частота вбивств, свобода преси, справедливість правосуддя, ризик політичної нестабільності, нерівність економічних можливостей, гендерна нерівність.

Загалом в моделі WCR представлені показники двох категорій: ті, що використовуються для розрахунку відповідного індексу; фонові показники, що включені для розуміння загального стану країни, але не присутні в обчисленнях. Натомість, серед розрахункових показників присутні дані зі статистичних джерел, а також результати експертних опитувань. Індекс WCR обчислюються на основі цих показників за спеціальною методикою, згідно з якою статистичні показники мають більшу вагу, ніж показники, що відображають дані опитувань [11].

Дві відомі в світі моделі, призначені для оцінювання стану політичного життя країн, також включають інструменти оцінювання системи публічного управління. Першою з таких моделей є *Індекс верховенства права* (Rule of Law Index, далі – модель RLI), що розраховується міжнародною неурядовою організацією World Justice Project. В межах моделі RLI верховенство права розуміється як струнка система законів, інститутів, норм і спільних зобов'язань. На думку розробників, ступінь реалізації верховенства права

в державі зумовлюють вісім комплексних факторів: дієвість обмежень влади уряду; відсутність корупції; відкритість уряду; забезпечення фундаментальних прав і свобод; гарантування правопорядку та безпеки; якість державного регулювання; доступність, дієвість, справедливість кримінального та цивільного правосуддя. В дослідженні виділений також дев'ятий фактор «неформальне правосуддя», проте він не враховується при обчисленні індексу RLI через труднощі збирання вихідних даних [13, с. 14–16]. Для оцінювання кожного фактора визначена група показників, вимірювання яких організовано безпосередньо World Justice Project за допомогою масового соціологічного опитування громадян та експертного опитування. Далі на основі цих показників за спеціальною методикою розраховуються оцінки за кожним фактором, які потім об'єднуються в загальний індекс [13, с. 182–183].

В моделі RLI три фактори, фактично, передбачають оцінювання ефективності публічного управління в наступних вимірах:

– відсутність корупції, зокрема, в законодавчій, виконавчій, судовій владі, армії та поліції.

– відкритість уряду, де показниками виступають належне оприлюднення законодавства та урядової інформації, ступінь реалізації права на доступ до публічної інформації, рівень участі громадян в прийнятті рішень, дієвість механізмів подання скарг громадян на діяльність посадових осіб;

– якість державного регулювання, що оцінюється через такі показники, як дієвість регуляторних актів, їх застосування без неправомірних впливів, чітка правова регламентація та швидкість адміністративних процедур, повага державних органів до прав власності осіб і компаній, забезпечення компенсацій при законному відчуженні власності.

Другою моделлю, що оцінює політичний вимір життя країн, є *Індекс демократії* (Democracy Index, далі – модель DI), започаткований в 2006 р. британською аналітичною компанією Economist Intelligence Unit. Вихідним положенням про формуванні індексу є оцінювання демократії не лише з погляду дотримання політичних та громадянських прав і свобод, а й розгляд ширшого контексту, що охоплює певні аспекти організації суспільства та політичної культури. Модель DI передбачає вимірювання 60 показників, що поділені на 5 категорій: виборчий процес та плюралізм; громадянські свободи; функціонування уряду; політична участь; політична культура. Відповідно до даних категорій за спеціальною методикою розраховується 5 оцінок, на основі яких далі обчислюється індекс DI [5, с. 65–66].

Вихідні дані для вимірювання показників збираються з використанням низки міжнародних соціологічних опитувань, насамперед, Всесвітнього огляду цінностей, а також Євробарометра, Азійського барометра, Афробарометра, Латинбарометра, національних оглядів, що доповнюються експертними оцінками, особливо, в разі недостатності соціологічних даних [5, с. 68].

В межах категорії «функціонування уряду» моделі DI, фактично, здійснюється оцінювання ефективності публічного управління за наступними показниками: наявність дієвої системи стримувань і противаг між гілками влади; достатність механізмів та інститутів для забезпечення підзвітності уряду громадянам у період між виборами; прозорість функціонування урядових структур та належний доступ громадян до публічної інформації; наявність визначального впливу іноземних владних суб'єктів та організацій на здійснення політик або важливих функцій держави; поширеність корупції; спроможність системи державної служби реалізовувати урядову політику; довіра громадян до уряду [5, с. 70–72].

В цілому проведений аналіз виділених вище оціночних моделей дозволяє виділити низку груп показників, що можуть бути використані при виробленні методологічного інструментарію оцінювання ефективності системи публічного управління в сфері охорони здоров'я.

Насамперед, майже у всіх даних моделях тією чи іншою мірою присутні показники *взаємодії органів публічної влади з громадськістю*, оцінювання якої є вкрай важливим з погляду суспільної ефективності публічного управління в будь-якій сфері, включаючи охорону здоров'я. Серед таких показників доцільно відзначити:

- рівень прозорості діяльності урядових структур, зокрема, урядової політики та публічних закупівель (моделі WGI, WCR, DI);
- дієвість доступу громадян до публічної інформації (моделі WGI, INCISE, RLI, DI);
- наявність та дієвість механізмів підзвітності органів публічної влади та їх посадових осіб громадянам (моделі WGI, DI);
- дієвість механізмів подання громадянами скарг на діяльність посадових осіб (моделі INCISE, модель RLI);
- ефективність механізмів участі громадськості, зокрема, електронної, у виробленні державної політики та прийнятті рішень органів публічної влади (моделі WGI, INCISE, RLI, GCI);
- доступність урядової інформації, в тому числі, своєчасність її оприлюднення, використання формату відкритих даних тощо (моделі WGI, INCISE, RLI);

– рівень довіри громадян до уряду (модель DI).

Моделі WGI та EQI включають спеціальні показники *якості надання публічних послуг в сфері охорони здоров'я*, що, з погляду переважної більшості громадян, якраз і відображають ефективність відповідної системи публічного управління. До таких показників віднесені: в моделі WGI – якість базових послуг охорони здоров'я, ступінь їх покращення порівняно з попередній періодом, дієвість інфраструктури надання послуг; в моделі EQI – якість місцевої системи охорони здоров'я в цілому [4, с. 12; 14].

Для досягнення чіткої спрямованості публічного управління в сфері охорони здоров'я на суспільні потреби критично важливою є *якість вироблення державної політики*. В моделях INCISE та GCI містяться показники оцінювання цієї якості за наступними аспектами: наукова й фахова експертиза; довгострокове бачення уряду; стратегічне планування; міжміністерська координація; стандарти та практика моніторингу; реагування уряду на суспільні зміни [6, с. 616; 8, с. 53].

Діяльність сучасної системи охорони здоров'я великою мірою пов'язана з ризиками виникнення різноманітних надзвичайних ситуацій, насамперед, епідеміологічного характеру. Це зумовлює потребу оцінювання *дієвості антикризового менеджменту* в даній сфері, для чого можуть бути використані показники, включені до моделі INCISE [8, с. 59]:

- показники наявності стратегічного підходу до антикризового управління (наявність антикризової стратегії, дієвість державних органів, відповідальних за антикризовий менеджмент, якість антикризового планування, запровадження комплексного оцінювання загроз, якість моніторингу ризиків);
- показники спроможності щодо управління ризиками (готовність до ризиків, якість їх оцінювання, спроможність реагувати на ризики, дієвість міжнародного співробітництва);
- дієвість антикризових комунікацій та систем раннього оповіщення;
- якість оцінювання наслідків надзвичайних ситуацій, використання досліджень ризиків в антикризовому менеджменті.

З точки зору економного витрачання суспільних ресурсів органами публічної влади важливе значення має оцінювання *ефективності публічних закупівель*. В цьому зв'язку модель INCISE пропонує низку показників, що цілком придатні до використання в сфері охорони здоров'я [8, с. 62]:

- показники практичної ефективності публічних закупівель в аспектах адміністрування, прозорості, доброчесності;

– показники ефективності організації системи закупівель (якість функціонування системи електронних закупівель, ефективність діяльності центральних органів влади, відповідальних за організацію закупівель, забезпечення доступу малих та середніх підприємств до закупівель).

Необхідною умовою ефективності публічного управління в сфері охорони здоров'я є *інституційна спроможність публічної служби*, для оцінювання якої в проаналізованих моделях передбачені наступні показники [5, с. 71; 8, с. 46; 14]:

– рівень освіти та кваліфікації публічних службовців, включаючи загальну грамотність, здатність використовувати сучасні інформаційні технології, здатність вирішувати проблеми, рівень професійної освіти (модель INCISE);

– розвиненість організаційних компетентностей публічних службовців щодо планування, здійснення керівного впливу, використання дискреційних повноважень (модель INCISE);

– ступінь схильності публічних службовців до навчання та розвитку, зокрема, відкритість до навчання, частота професійного навчання, проходження навчання протягом минулого року (модель INCISE);

– рівень дієвості публічної служби, в тому числі, її спроможність реалізовувати урядову політику (модель DI), якість бюрократії, наявність бюрократичної тяганини (модель WGI).

Суспільна ефективність публічного управління в будь-якій сфері залежить не лише від професійної спроможності, а й від *добročесності посадових осіб органів публічної влади*. Отже, для потреб оцінювання в сфері охорони здоров'я також корисними є відповідні показники з розглянутих моделей, а саме [4, с. 12–13; 8, с. 38]:

– з моделі INCISE: чіткість виконання посадовими особами правил та процедур; орієнтованість публічних службовців на ефективність праці, служіння уряду та громадянам; ступінь дотримання трудової дисципліни;

– з моделі EQI: ступінь неупередженості посадових осіб при прийнятті рішень (відсутність переваг для будь-кого) та наданні послуг громадянам (однакове ставлення до всіх) в сфері охорони здоров'я.

Добročесність посадовців нерозривно пов'язана з питаннями корупційних правопорушень. Тому не випадково в усіх проаналізованих моделях чільне місце посідають загальні показники *дієвості запобігання та протидії корупції*, переважну більшість яких доцільно застосовувати при оцінюванні антикорупційної діяльності в сфері охорони здоров'я, зокрема:

– загальний рівень корупції серед посадових осіб в органах публічної влади та в публічному секторі в цілому (моделі WGI, INCISE, GCI, WCR, DI);

– наявність та дієвість антикорупційної політики (модель WGI);

– частота вимагання або надання хабарів, поширеність привласнення публічних коштів у діяльності посадових осіб (моделі WGI, RLI, INCISE);

– поширеність корупції в публічних закупівлях (моделі WGI, RLI);

– рівень «дрібної» корупції у відносинах посадових осіб та громадян, включаючи надання послуг (моделі WGI, INCISE);

– дієвість механізмів запобігання корупції в аспектах обмежень для колишніх посадовців, забезпечення діяльності лобістів, захисту викривачів (модель INCISE).

Крім того, в моделях WGI та EQI містяться показники вимірювання корупції саме для сфери охорони здоров'я: поширеність корупції в системі охорони здоров'я, насамперед, на місцевому рівні; частота вимагання або надання хабарів, інших неофіційних платежів у закладах охорони здоров'я за останні 12 місяців [4, с. 14–15; 14].

При оцінюванні внутрішньої ефективності системи публічного управління в сфері охорони здоров'я доцільно враховувати показники *дієвості управління людськими ресурсами в органах публічної влади*, що представлені в моделі INCISE, а саме [8, с. 64]:

– ступінь відповідності системи відбору на публічну службу меритократичним принципам, зокрема, врахування кваліфікації та досвіду, вплив політичних та особистих зв'язків, використання системи формальних іспитів;

– дієвість механізмів залучення та утримання талановитих працівників через рівень заробітної плати, її зв'язок з результатами роботи;

– ступінь використання сучасних практик оцінювання результативності працівників, застосування цих практик до вищих державних службовців;

– рівень використання сучасних інформаційних технологій в управлінні людськими ресурсами.

Висновки. Можна виділити низку визнаних на міжнародному рівні моделей оцінювання ефективності публічного управління, зокрема:

– моделі WGI, EQI, INCISE, спеціально призначені для такого комплексного оцінювання;

– моделі, що є складовими частинами інструментарію комплексного оцінювання стану економік країн – GCI, WCR;

– моделі, що входять до складу інструментарію оцінювання стану політичного життя країн – RLI, DI.

При виробленні методологічного інструментарію оцінювання ефективності системи публічного управління в сфері охорони здоров'я доцільно використати низку груп показників з проаналізованих моделей за наступними напрямками: взаємодія органів публічної влади з громадськістю; якість надання публічних послуг; якість вироблення державної політики; дієвість антикризового менеджменту; ефективність публічних

закупівель; інституційна спроможність публічної служби; доброчесність посадових осіб органів публічної влади; дієвість запобігання та протидії корупції; дієвість управління людськими ресурсами в органах публічної влади.

Перспективи подальших досліджень зумовлюються потребами адаптації зазначених загальних показників до специфіки діяльності органів публічної влади в сфері охорони здоров'я.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про схвалення Стратегії розвитку системи охорони здоров'я до 2030 року та затвердження операційного плану її реалізації у 2023 році : проєкт розпорядження Кабінету Міністрів України. URL: <https://moz.gov.ua/strategija> (дата звернення: 18.12.2023).
2. Публічне управління та адміністрування: навч. посібник / за заг. ред. О.В. Скидана. Житомир : ЖНАЕУ, 2017. 705 с.
3. Charron N., Lapuente V., Bauhr M. Sub-national Quality of Government in EU Member States: Presenting the 2021 European Quality of Government Index and its relationship with Covid-19 indicators: Working Paper. Gothenburg : University of Gothenburg, 2021. 40 p. URL: <https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/68410> (дата звернення: 20.12.2023).
4. Charron N., Lapuente V., Bauhr M., Annoni P. The European Quality of Government Index 2021: Codebook. Gothenburg : University of Gothenburg, 2021. 34 p. URL: <https://www.gu.se/en/quality-government/qog-data/data-downloads/european-quality-of-government-index> (дата звернення: 20.12.2023).
5. Democracy Index 2022. Frontline democracy and the battle for Ukraine: report. London : The Economist Intelligence Unit Limited, 2023. 81 p. URL: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/> (дата звернення: 4.01.2024).
6. Global Competitiveness Report 2019 / ed. by K.Schwab. Geneva : World Economic Forum, 2019. 648 p. URL: <https://www.weforum.org/publications/global-competitiveness-report-2019/> (дата звернення: 11.12.2023).
7. International Civil Service Effectiveness Index 2019: Results Report. Oxford : University of Oxford, 2019. 80 p. URL: <https://www.bsg.ox.ac.uk/about/partnerships/international-civil-service-effectiveness-index-2019> (дата звернення: 15.12.2023).
8. International Civil Service Effectiveness Index 2019: Technical Report. Oxford : University of Oxford, 2019. 97 p. URL: <https://www.bsg.ox.ac.uk/about/partnerships/international-civil-service-effectiveness-index-2019> (дата звернення: 15.12.2023).
9. International Institute for Management Development. World Competitiveness Ranking. URL: <https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness-ranking/> (дата звернення: 25.12.2023).
10. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues: Working Paper. Washington : World Bank, 2010. 29 p. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130 (дата звернення: 12.12.2023).
11. World Competitiveness Booklet 2023. URL: <https://imd.cld.bz/IMD-World-Competitiveness-Booklet-2023/38/> (дата звернення: 25.12.2023).
12. World Competitiveness Ranking. List of Criteria. URL: https://imd.widen.net/view/pdf/kzqxlpambc/All_criteria_list_WCY_2023.pdf (дата звернення: 25.12.2023).
13. World Justice Project Rule of Law Index 2023: report / Botero J., Agrast M., Ponce A., Campbell E. et al. Washington: World Justice Project, 2023. 219 p. URL: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/> (дата звернення: 9.12.2023).
14. Worldwide Governance Indicators. Home. URL: <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators> (дата звернення: 22.12.2023).