

Ю.М. Маршавін

## Методологічні засади оцінювання ефективності роботи Державної служби зайнятості України та її підрозділів

*У статті розроблені методологічні засади системи оцінювання ефективності роботи Державної служби зайнятості України та її підрозділів, яка охоплює мету, етапи, суб'єкти, вимоги до методів, критеріїв і показників. Запропоновано інструментарій оцінювання, що включає класифікацію методик, критеріїв і показників, форми їх відбору залежно від цілі та об'єкта оцінювання.*

*Ключові слова: ефективність діяльності, Державна служба зайнятості України та її територіальні підрозділи, система оцінювання, методи, критерії і показники оцінювання.*

*This paper presents developed methodological principles of performance measures of the State Employment Service of Ukraine and its units, covering the objective, phases, subjects, requirements for the methods, criteria and indicators. Assessment tools that include the classification of methods, criteria and indicators, forms of their selection depending on the purpose and object to be assessed.*

*Keywords: performance measures, the State Employment Service of Ukraine and its territorial units, system of performance measures, methods, criteria and indicators of assessment.*

Традиційно ефективність визначається як співвідношення витрат до вартості отриманої продукції, що цілком справедливо для виміру економічної ефективності. При оцінюванні ефективності діяльності державної служби зайнятості, на нашу думку, слід враховувати перш за все соціальний результат, зокрема якість наданих послуг, витрати часу клієнтів на їх отримання тощо. Отже, під *ефективністю роботи Державної служби зайнятості України* автор розуміє співвідношення між економічними і соціальними здобутками, що утворюються в результаті її діяльності і забезпечують більш повне і продуктивне використання трудового потенціалу та основного капіталу, і суспільними витратами на утримання служби зайнятості та надання нею соціальних послуг населенню і роботодавцям.

Ефективність роботи територіальних органів служби зайнятості значною мірою визначається системою оцінювання, яка має стати важливим елементом управління нею, спрямованим на вирішення пріоритетних завдань.

### Постановка проблеми у загальному вигляді.

За два десятиліття розвитку державної служби зайнятості розроблені досить об'єктивні критерії і показники оцінювання її роботи як в цілому, так і за різноманітними напрямками. Але більш-менш цілісна та ефективна система

такого оцінювання і дотепер не створена. Окремі показники не враховують особливості умов, в яких працюють різні центри зайнятості, інші – залежать не стільки від роботи центрів зайнятості, скільки від економічної ситуації в регіоні, місті, районі, деякі – відірвані від пріоритетів розвитку сфери зайнятості населення тощо. Головний недолік полягає у невизначеності фундаментального питання – мети оцінювання і завершального елементу системи оцінювання – вивчення, опису і впровадження кращого досвіду роботи. У результаті той потенціал, який дійсно може суттєво впливати на ефективність діяльності Державної служби зайнятості України, на сьогодні використовується недостатньо.

### Аналіз останніх публікацій і досліджень.

Проблема оцінювання ефективності діяльності служби зайнятості, особливо в частині визначення критеріїв і показників, – постійно у полі зору вітчизняних учених і практиків. У публікаціях С.І. Бандура, Н.І. Зінкевич, Е.М. Лібанової, Л.І. Лісогор, І.Л. Петрової, В.М. Петюха, присвячених аналізу сфери зайнятості населення, розглянуто багато аспектів, пов'язаних із діяльністю служби зайнятості та оцінюванням її ефективності. Водночас поза увагою вітчизняних дослідників залишилися методологічні засади цього оцінювання, не розроблені методи і методики підбору критеріїв і показників оцінювання з урахуванням переваг і недоліків кожного з них, специфіки умов, в яких діють центри зайнятості, доцільних сфер застосування.

**Метою статті** є розробка методологічних підходів до оцінювання ефективності діяльності Державної

---

Маршавін Юрій Миколайович, доктор економічних наук, доцент, перший проректор Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України (Київ).

---

служби зайнятості України, її структурних підрозділів, визначення вимог до інструментарію оцінювання, зокрема критеріїв і показників.

**Виклад основного матеріалу.** У науці сформувалося уявлення про те, що ознакою будь-якої системи є наявність загальної мети, якій належить першорядне значення в структурі системи. Звідси випливає необхідність визначити мету функціонування системи оцінювання ефективності діяльності Державної служби зайнятості України. На наш погляд, такою *метою* є виявлення територіальних органів, які досягають кращих результатів, вивчення і узагальнення найефективніших форм, методів і технологій їх роботи, заохочення на цій основі всіх керівників і спеціалістів служби зайнятості впроваджувати передовий досвід.

Узагальнюючи, можна сказати, що структура системи оцінювання ефективності діяльності служби зайнятості має охоплювати такі складові: 1 – мету оцінювання з урахуванням пріоритетів державної політики зайнятості; 2 – об'єкт оцінювання; 3 – вимоги до критеріїв і показників; 4 – підходи до врахування специфіки конкретного ринку праці; 5 – зміст критеріїв і показників оцінювання.

У змісті всієї роботи щодо оцінювання ефективності діяльності служби зайнятості провідне місце належить визначенню і врахуванню її *пріоритетів* на конкретному етапі розвитку. Відповідно до зміни пріоритетів мають змінюватися об'єкт, критерії, показники і методи оцінювання.

До найважливіших пріоритетів на сучасному етапі (об'єктів оцінювання) слід віднести заходи служби зайнятості, спрямовані на:

- зниження нерегламентованої зайнятості, виплат зарплат “у конвертах”;
- якомога повніше використання трудового потенціалу суспільства, мінімізацію випадків використання працівників неповний робочий день або неповний робочий тиждень, примусове застосування відпусток без збереження заробітної плати;
- скорочення середнього терміну підбору роботи зареєстрованим безробітним та працівників на вакантні робочі місця відповідно до замовлень роботодавців;
- мінімізацію професійного дисбалансу між підготовкою фахівців навчальними закладами і потребами економіки;
- працевлаштування осіб, які не спроможні на рівних конкурувати на ринку праці;
- забезпечення гідної оплати праці, достатньої для розширеного відтворення робочої сили;
- сприяння професійної підготовки робочої сили для авангардних напрямів розвитку техніки і технологій.

У системі оцінювання, що аналізується, особливе місце належить визначенню *об'єкта оцінювання*, яким можуть бути дії (зусилля), що докладаються персоналом, або результати цих дій (зусиль). При намаганні оцінити зусилля персоналу того чи іншого територіального органу служби зайнятості аналізуються статистичні показники, які прямо і безпосередньо характеризують роботу цього органу: кількість зареєстрованих безробітних, частка працевлаштованих з їх числа; кількісні показники залучення безробітних у заходи активного сприяння працевлашту-

ванню тощо. Але це, як правило, проміжні результати діяльності, які самі по собі не такі значні.

При оцінюванні результатів діяльності персоналу і конкретного органу служби зайнятості зазвичай вимірюються різноманітні показники, що характеризують зміни на ринку праці під впливом дій служби зайнятості. Одним із найважливіших об'єктів оцінювання, зокрема, є частка працевлаштувань зареєстрованих безробітних, що припадає на службу зайнятості, яка розраховується як співвідношення чисельності осіб, працевлаштованих за направленням служби зайнятості, до загальної кількості прийнятих на роботу підприємствами, організаціями, установами. Цей показник значною мірою віддзеркалює ефективність роботи саме конкретного центру або всієї служби зайнятості, урівноважуючи зовнішні умови, оскільки напруженість ринку праці, кількісний і якісний склад вільних робочих місць *однаковою мірою* впливають як на чисельність працевлаштованих за сприяння служби зайнятості, так і на загальну кількість осіб, прийнятих на роботу. Виходячи з цього, порівняння результатів роботи служб зайнятості різних регіонів (міст і районів) і аналіз цього показника у динаміці стає досить коректним.

Результати аналізу свідчать, що при оцінюванні ефективності роботи вітчизняної служби зайнятості у різні роки використовувався досить складний набір критеріїв і показників, що загалом налічує майже 50 найменувань, які можна класифікувати за такими ознаками:

- **за об'єктом оцінювання:** зусилля (які докладалися персоналом для досягнення тієї чи іншої мети); позитивний результат роботи (певного органу державної служби зайнятості або його персоналу);
- **за суб'єктом оцінювання:** керівні органи служби зайнятості; центральні та місцеві органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування; безробітні; роботодавці;
- **за напрямом результату, який має оцінюватися:** економічний, соціальний і соціально-економічний;
- **за ступенями віддзеркалення підсумкового результату діяльності:** проміжні та кінцеві;
- **за ступенем впливу центру зайнятості на стан зайнятості:** безпосередні та опосередковані;
- **за можливістю порівняння:** абсолютні та відносні;
- **за характером віддзеркалення результатів:** статичні та динамічні;
- **за рівнем охоплення функцій:** окремі та інтегральні;

- **за методами оцінювання:** кількісні та якісні.

Наведена класифікація має важливе значення для відбору критеріїв і показників оцінювання залежно від його мети, пріоритетів і об'єкта.

На підставі аналізу практики оцінювання, перш за все – закордонної [1], узагальнено можна казати про існування двох підходів до підбору *методів* оцінювання: *кількісного і якісного*. При кількісному підході аналізуються певні статистичні показники, які характеризують об'єкт оцінювання. Такий підхід має багато переваг, перш за все – простоту отримання необхідних даних і можливість їх порівняння у статичній і динамічній. У цьому контексті визначено, що одним із надійних показників для використання на регіональному і державному рівнях є співвід-

ношення кількості безробітних, зареєстрованих в органах служби зайнятості, до числа безробітних віком 15–70 років, розрахованого за результатами вибіркового обстеження економічної активності домогосподарств за методологією МОП.

Цей показник досить об'єктивно віддзеркалює авторитет служби зайнятості, зусилля персоналу центрів зайнятості й може використовуватися для порівняння ефективності роботи її різних територіальних органів, а також ретроспективного аналізу. Проте для цього підходу характерні певні вади і недоліки, адже навіть досконала статистика не надає можливості оцінити прагнення персоналу зробити *все можливе у конкретних умовах*, його зусилля, чуйність і увагу до людей.

Мінімізувати вади цього й багатьох інших кількісних методів можна, застосовуючи якісні методи, зокрема спостереження і соціологічні опитування. Окремі служби зайнятості європейських країн певний період використовували інститут так званих шок-менів – висококваліфікованих спеціалістів, штатних співробітників центральних офісів, які без попереднього оповіщення періодично виїжджали у місцеві центри і під видом звичайних клієнтів відчували на собі рівень компетентності службовців, дотримання ними встановлених норм і правил, культуру обслуговування. Застосування методу спостережень базується на тому, що з урахуванням складності визначення внеску безпосередньо центру зайнятості в ситуацію на ринку праці, обмеженості можливостей порівняння умов, в яких працюють різні центри, головними вимогами, що застосовуються до кожного його працівника, залишаються рівень організації обслуговування клієнтів, ступінь дотримання спеціалістами посадових інструкцій та технологічних вимог.

Значний потенціал об'єктивності має метод соціологічних опитувань клієнтів центрів зайнятості (безробітних і роботодавців). Природно, що його слід застосовувати у такий спосіб, щоб максимально позбавитися від можливого безпосереднього втручання з боку персоналу служби зайнятості як при заповненні анкет, так і тиску на клієнтів. Слід проводити опитування не тих безробітних, які на даний час перебувають на обліку, а тих, хто певний час, але не дуже давно, знятий з обліку. При цьому розробляти інструментарій і проводити опитування мають фахові організації, що не залежать від органу служби зайнятості, діяльність якого аналізується. За методикою, розробленою і апробованою в Україні у 2003 р. (розробники В.М. Петюх і Ю.М. Маршавін) [1], опитування роботодавців і шукачів роботи проводиться на підставі визначених обсягу і порядку формування репрезентативної вибірки як телефоном, так і шляхом розсилки анкет поштою. Клієнти центру зайнятості відповідають на низку питань, на підставі чого за п'ятибальною шкалою з'ясовуються факти, що характеризують рівень організації і культури обслуговування, компетентність і ввічливість персоналу, задоволеність якістю отриманих послуг, відповідність отриманих послуг очікуванім. Природно, що кількісні та якісні методи не слід протиставляти один одному, а використовувати їх як взаємодоповнюючі шляхом інтеграції, синтезу.

У цілому система критеріїв і показників оцінюван-

ня ефективності роботи служби зайнятості має відповідати таким **вимогам**:

- простота і зрозумілість для суб'єктів та виконавців оцінювання;
- об'єктивність – зведення до мінімуму можливості фальсифікації показників з метою їх "покращення";
- доступність і простота отримання необхідних статистичних та інших даних, а також проведення необхідних розрахунків;
- максимальна залежність показників від діяльності конкретного центру зайнятості.

Визначення показників, за допомогою яких можна більш-менш точно виміряти вклад саме служби зайнятості в ситуацію, що склалася на ринку праці, має принципове значення, оскільки його стан залежить перш за все від структури економіки у даному адміністративно-територіальному утворенні, економічної кон'юнктури, демографічної ситуації тощо. Виходячи з цього, оцінювання ефективності діяльності підрозділів служби зайнятості шляхом порівняння кількісних значень показників різних центрів зайнятості у більшості випадків не відповідає вимогам об'єктивності. Те ж можна сказати про показники, що характеризують динаміку об'єкта оцінювання за певний період, адже у різних центрів зайнятості може бути різна напрацьована у попередній період вихідна база, отже і різні потенційні можливості для зростання показників. До того ж відомо: чим ближче показник наближається до максимально можливого, тим складніше забезпечити зростання. Недарма кажуть, що великі цифри зростають повільніше.

Результати аналізу свідчать, що існує два підходи до врахування умов, в яких працюють центри зайнятості, з огляду на наявність вільних робочих місць, структуру господарства, навантаження на одного працівника тощо.

Перший – встановлення спеціальних (урівноважуваних) коефіцієнтів, що відображають складність умов, в яких працює кожен центр зайнятості, наприклад, в їх порівнянні відносно якогось еталонного регіону, міста або району, визначеного як база для порівняння. Ці урівноважуючі коефіцієнти доцільно визначати за методом експертних оцінок.

Другий – віднесення кожного центру зайнятості до однієї спеціальної групи, сформованої за ознакою близькості умов, але таких, що принципово відрізняються від інших груп. Такі групи, наприклад на рівні регіонів, можуть бути сформовані з урахуванням природно-кліматичних умов, особливостей економічної структури, традицій, що визначають поведінку працівників, зокрема щодо внутрішньої і зовнішньої міграції тощо. У цьому разі порівняння центрів зайнятості здійснюється лише в межах однорідних груп.

Останнім часом органи державної виконавчої влади України, міжнародні організації все частіше застосовують **рейтингову оцінку** результатів певної діяльності або певних досягнень галузі, регіону, країни. Не є винятком і державна служба зайнятості. Нею аналізується більше десятка різноманітних показників у динаміці (як правило, у порівнянні з минулим роком), за величиною кожного з яких визначається місце конкретного центру зайнятості. Далі оцінювання може здійснюватися шляхом

врахування таких місць. Підхід до рейтингування, коли враховується багато показників, може вважатися найбільш об'єктивним, але він має важливий системний недолік. При цьому урівнюються, нівелюються показники, хоча серед них є як більш, так і менш значущі; одні характеризують кінцеві, другі – проміжні результати роботи, не враховуються також особливості місцевого ринку праці. Адже зрозуміло, що не варто надавати однакову значущість, наприклад, таким показникам, як кількість проведених профорієнтаційних заходів і тривалість безробіття або порівнювати показники щодо кількісної характеристики працевлаштування (навіть в її динаміці) у Києві і в Житомирській або Сумській областях, де абсолютно різна ситуація на ринках праці.

Виходячи із зазначеного, було б доцільним правильно оцінювати і враховувати “вагу” кожного показника у загальній, інтегральній оцінці, для чого можна використати коефіцієнти їх вагомості, що відбивають специфіку і особливості кожного регіону, міста або району. Універсальним методом врахування такої “ваги” щодо відмінностей умов, у яких діють різні центри зайнятості, є з'ясування думки експертів, якими мають виступити досвідчені керівники і спеціалісти міських і районних центрів зайнятості.

Оцінювання кожним із підібраних експертів відносної вагомості окремого показника із їх сукупності здійснюється шляхом надання йому визначеної кількості балів в межах від 0 до 100 (див. таблицю).

#### Матриця оцінювання експертами показників ефективності діяльності центрів зайнятості

Показники	Експерти				
	1	2	3	...	<i>m</i>
	Оцінка вагомості кожного показника				
1	$C_{11}$	$C_{12}$	$C_{13}$	...	$C_{1m}$
2	$C_{21}$	$C_{22}$	$C_{23}$	...	$C_{2m}$
3	$C_{31}$	$C_{32}$	$C_{33}$	...	$C_{3m}$
...	...	...	...	...	...
<i>n</i>	$C_{n1}$	$C_{n2}$	$C_{n3}$	...	$C_{nm}$

При аналізі результатів експертизи визначається низка статистичних характеристик, на основі яких оцінюється кожен показник, для чого розраховується його середня величина за формулою:

$$M_j = \frac{\sum_{i=1}^m C_{ji}}{m_j},$$

де  $M_j$  – середня величина  $j$ -го показника, що досліджується;  
 $m$  – кількість експертів, які взяли участь в експертному оцінюванні;  
 $m_j$  – кількість експертів, які оцінювали  $j$ -й показник;  
 $C_{ji}$  – оцінка  $i$ -м експертом  $j$ -го показника.

Чим більше значення  $M_j$ , тим вища відносна важливість показника. Крім розрахунку абсолютних і середніх величин значимості кожного показника слід обчислити

також відносні показники їх вагомості. Відносна середня вага (значимість) кожного показника розраховується за формулою:

$$W_j = \frac{M_j}{\sum_{j=1}^n M_j},$$

де  $W_j$  – середня вага, надана експертами  $j$ -му показника;  
 $n$  – кількість показників, що досліджуються і запропоновані до оцінювання.

Чим вища середня вагомість, значущість конкретного показника, тим більший вплив на кінцеву ефективність діяльності центрів зайнятості.

Коли визначена “вага” кожного показника ( $W_j$ ), розрахунок інтегральної оцінки роботи центру зайнятості здійснюється сумуванням величин, отриманих кожним показником, шляхом множення зворотної величини місця конкретного центру зайнятості за даним показником (розташованих від кращого показника до гіршого) на вагомість цього показника за формулою:

$$O_n = W_j \frac{1}{A_{mn}},$$

де  $O_n$  – оцінка (підсумкове місце у рейтингу) конкретного центру зайнятості за показником  $j$ ;

$A_{mn}$  – місце центру зайнятості  $m$  за показником  $j$  (при розташуванні центрів від кращого показника до гіршого). Тоді інтегральна оцінка центру зайнятості  $m$  за всіма показниками розраховується за формулою:

$$IO_m = W_1 \frac{1}{A_1} + W_2 \frac{1}{A_2} + \dots + W_j \frac{1}{A_n},$$

де  $IO_m$  – інтегральна оцінка центру зайнятості  $m$ ;  
 $A_1, A_2, A_n$  – місце центру зайнятості, яке він займає за кожним показником від 1 до  $n$ .

Чим вище значення інтегральної оцінки центру зайнятості  $IO_m$ , тим вище підсумкове місце (рейтинг) даного центру зайнятості.

Вагомість кожного показника у загальній оцінці має переглядатися в залежності від зміни пріоритетів у державній політиці зайнятості: посилення уваги до певного напрямку роботи – супроводжуватися підвищенням коефіцієнта вагомості відповідного показника. Як результат, бажання центрів зайнятості одержати більш високу рейтингову оцінку стимулюватиме їх до перерозподілу сил і ресурсів на користь пріоритетних напрямів роботи і нарешті забезпечить виконання актуальних завдань розвитку ринку праці.

Отже, процес оцінювання ефективності роботи центрів зайнятості можна уявити як п'ятиетапний ланцюг (див. рисунок).

На *першому етапі* визначаються мета та об'єкт оцінювання. На *другому* – на підставі вимог та з урахуванням особливостей умов, в яких працюють підрозділи служби зайнятості, визначаються критерії та показники оцінювання. На *третьому* – збирається інформація щодо значення показників із усіх центрів зайнятості та відбува-



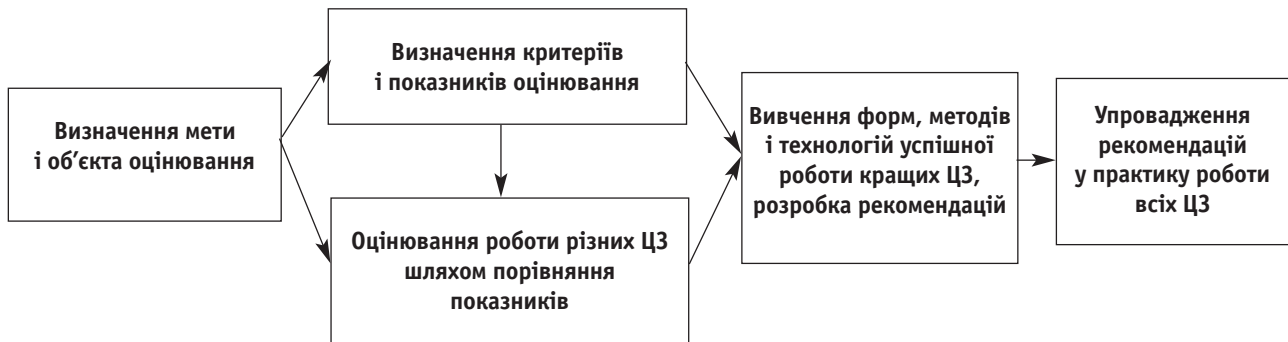


Рис. Послідовність етапів оцінювання ефективності роботи центрів зайнятості

ється процес оцінювання. На *четвертому* – вивчаються форми, методи і технології роботи територіальних органів служби зайнятості, що досягли найвищих результатів, розробляються відповідні рекомендації. На *останньому, п'ятому етапі*, здійснюється **головне**: керівний орган державної служби зайнятості центрального або регіонального рівня організовує заходи щодо впровадження кращого досвіду у повсякденну діяльність у всіх підрозділах державної служби зайнятості, здійснює заохочення – моральне і матеріальне стимулювання кращих керівників і спеціалістів.

**Висновки.** Методологічні засади системи оцінювання ефективності роботи Державної служби зайнятості України та її підрозділів полягають перш за все у визначенні мети, суб'єктів, змісту і послідовності етапів (складових елементів) цієї системи, вимог до критеріїв і показників, їх класифікації за основними ознаками.

Запропонований інструментарій оцінювання включає методи, методики і форми відбору і розрахунку критеріїв і показників, що більшою мірою відповідають меті оцінювання, яка, у свою чергу, має корелюватися з пріоритетністю завдань, що розв'язуються у сфері зайнятості населення, а також враховувати умови того ринку праці, на якому діє конкретний територіальний орган служби зайнятості, особливості та специфіку об'єкта оцінювання, інтерпретацію отриманих результатів.

Дослідження показало, що дотепер не знайдено універсальних і достатньо точних критеріїв і показників, які характеризують ефективність роботи і служби зайнятості в цілому, і її територіальних органів. Скоріш за все їх просто не існує. Досягти максимальної об'єктивності цього оцінювання можливо лише шляхом правильного застосування інтеграції, синтезу різноманітних показників, методів і методик оцінювання, які мають доповнювати один одного і відповідати меті та пріоритетам розвитку ринку праці.

Головне, щоб за підсумками оцінювання ефективності діяльності центрів зайнятості вивчався досвід кращих з них, методи їх успішної роботи, розроблялися і пропонувалися рекомендації щодо їх впровадження, нарешті, удосконалювалися технологічні основи роботи служби зайнятості, поліпшувався зміст соціальних послуг населенню і роботодавцям, зростав авторитет служби зайнятості в суспільстві та підвищувалася роль у забезпеченні продуктивної зайнятості населення.

### Список використаних джерел

1. Петух В.М. Підвищення достовірності оцінювання результатів діяльності центрів зайнятості / В.М. Петух, Т.В. Вонберг, Ю.М. Маршавін // Формування ринкової економіки: 36. наук. пр. Спец. вип. Управління людськими ресурсами: проблеми теорії та практики. – Т.2. – Ч. II. – К. : КНЕУ. – 2007. – С. 619–631.

Стаття надійшла 21.01.2014

### Підписано закон, що зобов'язує фонди соцстрахування оприлюднити свої бюджети і звіти про їх виконання

Виконуючий обов'язки Президента України, Голова Верховної Ради України Олександр Турчинов підписав закон 870-VII "Про внесення змін у деякі закони України щодо гласності і прозорості у діяльності фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування".

Законопроект зобов'язує Фонд соціального страхування на випадок безробіття, Фонд соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності і Фонд соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання оформлювати рішення своїх правлінь у вигляді постанов та протягом 5-ти робочих днів після прийняття оприлюднювати їх на офіційних сторінках відповідних фондів.

Крім того, документ зобов'язує фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування оприлюднювати свої бюджети, зміни до них та звіти про виконання бюджетів за попередній рік протягом 5-ти робочих днів після затвердження на офіційних сторінках відповідних фондів та протягом двох тижнів публікувати ці документи в офіційних виданнях Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України.

Цей закон було підтримано народними депутатами України в першому читанні і в цілому 11 березня 2014 р.

За матеріалами сайту [www.rbc.ua](http://www.rbc.ua)>>