Міністерство освіти і науки України
Сумський державний університет
Навчально-науковий інститут бізнесу,
економіки та менеджменту

Мішеніна Г. А., Кобушко Я. В.

МОНІТОРИНГ І ОЦІНЮВАННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Конспект лекцій

Суми
Сумський державний університет
2022

Міністерство освіти і науки України
Сумський державний університет
Навчально-науковий інститут бізнесу,
економіки та менеджменту

МОНІТОРИНГ І ОЦІНЮВАННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Конспект лекцій
для студентів спеціальності
281 «Публічне управління та адміністрування»
всіх форм навчання

Затверджено
на засіданні
кафедри управління
як конспект лекцій
з дисципліни «Моніторинг
і оцінювання управлінської
діяльності».
Протокол № 10 від 01.02.2022.

Суми
Сумський державний університет
2022

Моніторинг і оцінювання управлінської діяльності : конспект лекцій / укладачі: Г. А. Мішеніна, Я. В. Кобушко. – Суми : Сумський державний університет, 2022. – 138 с.

Кафедра управління імені Олега Балацького ННІ БіЕМ

ЗМІСТ

С.
ВСТУП.....5
ТЕМА 1. Результативність та ефективність діяльності в публічному управлінні.....8
ТЕМА 2. Особливості моніторингу та оцінювання.....16
ТЕМА 3. Структура та механізми моніторингу, його місце в програмному (проєктному) циклі.....27
ТЕМА 4. Структура оцінювання та його роль у програмному (проєктному) циклі.....41
ТЕМА 5. Моніторинг і оцінювання програм регіонального розвитку в Україні.....55
ТЕМА 6. Особливості оцінювання ефективності реалізації регіональної політики у країнах – членах ЄС.....63
ТЕМА 7. Моніторинг діяльності органів влади.....69
ТЕМА 8. Моніторинг якості реформ у сфері державного управління: огляд міжнародної практики.....80
ТЕМА 9. Збалансована система показників оцінювання результативності.....93
ТЕМА 10. Оцінювання професійної спроможності державних службовців.....102
ТЕМА 11. Оцінювання ефективності рішень у публічному управлінні.....116
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ.....127
ДОДАТКИ.....133

ВСТУП

Моніторинг та оцінювання результативності публічного управління ґрунтуються на тому, що управлінська діяльність, яка має на меті досягнення визначених стратегічних цілей за допомогою виконання тактичних завдань, з погляду публічного управління переорієнтовується на кінцевий результат у вигляді задоволеності окремих громадян та суспільства загалом обсягами та якістю товарів і послуг, що ними споживаються, наслідками їхньої діяльності, а також обсягами та якістю публічних послуг, які надають суб'єкти публічного управління та адміністрування, що забезпечує поліпшення умов існування і життєдіяльності громадян [44]. Крім того, оцінювання ефективності управлінської діяльності, яке застосовують в органах державного управління, місцевого самоврядування громадських організацій, має окремі специфічні відмінності від визначення відповідного оцінювання стосовно управління суб'єктами господарювання підприємницької діяльності [23]. Ці відмінності, зокрема, викликані завдяки наявності низки проблем та обмежень, які існують у сфері впливу публічного управління та адміністрування, але не є типовими під час здійснення бізнес-діяльності, а саме: наявність монополії державних установ на виробництво / надання деяких окремих видів товарів / послуг, що виключає можливість більш-менш широкого використання ринкових важелів під час оцінювання керівних дій; труднощі в питаннях конкретизації характеру і результатів діяльності низки окремих об'єктів публічного управління, що, відповідно, ускладнює визначення кількісних і якісних характеристик цієї діяльності, а також критеріїв і показників її ефективності; суперечливість між цільовими установками діяльності низки окремих об'єктів публічного управління та ресурсними забезпеченням для їхньої реалізації суб'єктам споживання результатів цієї діяльності; наявність деяких, не розв'язаних протягом тривалого періоду, проблем у питаннях регламентації і стандартизації окремих видів діяльності суб'єктів публічного управління (зазвичай, що містять велику частку так званого творчого початку), а також проблем, пов'язаних

із мотивацією управлінського персоналу, зайнятого в системі публічного управління та адміністрування [3].

Здійснюючи оцінювання ефективності функціонування публічного управління загалом та оцінюючи його результативність, необхідно зробити висновки щодо того, як управлінські процеси повинні враховувати якість життя громадян певної адміністративно-територіальної одиниці чи держави загалом та/або відповідних бізнесових структур за допомогою врахування та задоволення суспільного інтересу.

Варто зазначити, що база оцінювання формується під час стратегічного планування. Система стратегічного планування в Україні має три види документів за терміном дії: довго-, середньо- та короткострокові, які за рівнем упровадження поділяються на загальнодержавні, галузеві, регіональні (табл. 1).

Таблиця 1 – Система стратегічного планування в Україні

Загальнодержавні	**Галузеві**	**Регіональні**
Довгострокові (понад 5 років)		
Стратегія економічного та соціального розвитку. Державна стратегія регіонального розвитку	Стратегії розвитку галузей економіки (сфер діяльності)	Стратегії розвитку *Автономної Республіки Крим*, областей, міст Києва і Севастополя
Середньострокові (2–5 років)		
Програма діяльності Кабінету Міністрів України. Державні цільові програми	Стратегічні плани роботи центральних органів виконавчої влади	–

Продовження таблиці 1

Загальнодержавні	**Галузеві**	**Регіональні**
Короткострокові (1 рік)		
Державна програма економічного і соціального розвитку Державний бюджет Основні засади грошово-кредитної політики. План дій Кабінету Міністрів щодо виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Декларація цілей і завдань бюджету на наступний бюджетний період	Програми розвитку окремих галузей економіки. Річні плани роботи центральних органів виконавчої влади	Програми економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста. Бюджети Автономної Республіки Крим, області, району, міста

Прогнозні та програмні документи економічного та соціального розвитку містять показники, які є орієнтиром для розроблення суб'єктами підприємницької діяльності власних прогнозів, планів, бізнес-планів тощо. Показники прогнозу економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період використовують для розроблення Державної програми економічного і соціального розвитку України та для оцінювання надходжень і формування показників Державного бюджету України. Загалом більшість стратегічних документів мають індикатори для оцінювання результатів їхнього виконання. Окремі документи ґрунтуються на кінцевому оцінюванні попереднього періоду впровадження документа та аналізі чинного стану справ. Проте програма діяльності Кабінету Міністрів України та програми розвитку окремих секторів економіки не передбачають механізму об'єктивного оцінювання. Зазвичай використовують моніторинг, звітування або політичне оцінювання.

ТЕМА 1. Результативність та ефективність діяльності в публічному управлінні

1. Планування, моніторинг та оцінювання в управлінні.
2. Ефективність публічного управління.
3. Теоретико-методологічний базис для визначення критеріїв ефективності публічного управління.
4. Типологія і критерії вимірювання ефективності управлінської діяльності в публічному секторі.

1. Планування, моніторинг та оцінювання в управлінні

Планування, моніторинг та оцінювання дозволяють підвищити результативність діяльності органів публічної влади, яка спрямована на реалізацію стратегій, програм, проєктів відновлення та розвитку.

Моніторинг та оцінювання стратегічних і програмних документів є важливими елементами сучасної управлінської практики. Розроблення та впровадження стратегій, програм, проєктів передбачає виконання низки послідовних взаємопов'язаних кроків, відомих під загальною назвою етапів «проєктного циклу»: ідентифікація, розроблення, схвалення та фінансування, впровадження, моніторинг і оцінювання та звітування.

Взаємозв'язок і взаємозалежність між плануванням, моніторингом та оцінюванням полягає в такому:

– без належного планування і чіткого формулювання намічених результатів, дуже складно визначити, що і як підлягає моніторингу; отже, моніторинг не може проводитися якісно;

– без ефективного планування (чітко визначених меж результатів) база для проведення оцінювання буде слабкою; отже, оцінювання не може бути проведено якісно;

– без ретельного моніторингу неможливо зібрати необхідні дані; отже, оцінювання не може бути проведено якісно;

– моніторинг необхідний, але не достатній для оцінювання;

– моніторинг сприяє оцінюванню, але оцінювання також спирається на нові, додатково зібрані дані і використовує різні системи для аналізу;

– моніторинг та оцінювання стратегії або програми зазвичай призводять до змін з урахуванням реально досягнутих результатів.

Планування – це процес постановки цілей, розроблення стратегій / програм / проєктів розвитку, певних механізмів надання та використання ресурсів для досягнення встановлених цілей.

Процес планування передбачає:

1. Визначення чіткого бачення, цілей і завдань, яких необхідно досягти.

2. Формулювання стратегії, необхідної для досягнення поставлених цілей і завдань.

Моніторинг – процес, завдяки якому зацікавлені сторони регулярно на постійній основі отримують інформацію про прогрес у досягненні цілей і завдань стратегії / програми / проєкту з розгляду досягнутих результатів.

Моніторинг регіональної стратегії передбачає взяття до уваги стратегії і діяльність партнерських (державних), зокрема міжнародних та інших організацій, та їхній вплив для забезпечення прогресу в досягненні найбільш важливих результатів у регіоні.

Оцінювання – це ретельне і незалежне вимірювання завершеної або тривалої діяльності з метою встановлення рівня досягнення поставлених цілей і сприяння ухваленню відповідних управлінських рішень. Оцінювання, як і моніторинг, може бути застосоване до багатьох сфер, зокрема заходів, проєктів, програм, стратегії, політики, окремої теми, сектору або організації.

Спільними цілями моніторингу та оцінювання є надання інформації, яка може допомогти в ухваленні інформованих рішень, у поліпшенні якості діяльності і в досягненні запланованих результатів, а саме визначити:

– чи досягаються намічені результати програми відповідно до запланованих;

– які коригувальні заходи необхідні, щоб забезпечити отримання намічених результатів;

– чи вносить реалізація програми позитивний внесок у суспільний розвиток.

Моніторинг і оцінювання тісно пов'язані із процесом розроблення регіональних стратегій, програм, проєктів. Тому в процесі планування необхідно брати до уваги не тільки намічені цілі та заплановані результати, а й те, як будуть контролюватися і оцінюватися результати і процес їхнього досягнення. Зокрема під час планування потрібно забезпечити готовність запланованих ініціатив (стратегічних та оперативних цілей, завдань, заходів, проєктів) до моніторингу та оцінювання [19].

2. Ефективність публічного управління

Формування методів дослідження ефективності публічного управління має ґрунтуватися на здобутках різних наукових дисциплін і, насамперед, державного управління, яке вивчає формування, організацію, функціонування, оцінювання результативності та ефективності державного управління економічними і соціальними процесами в суспільстві. Саме тому потрібно вивчати основні тенденції і підходи до розуміння категорії «ефективність публічного управління», яка фактично є синонімом якості публічної влади.

Ефект (від лат. effectus) – виконання, дія. Ефективність – це результат, наслідок якихось причин, сил, дій. Часто ефективність визначають як узгодженість результату з метою.

Економічна ефективність управління визначається як результат діяльності системи управління, що забезпечує досягнення мети, поставленої перед об'єктом управління, за найменших витрат, а *цільова ефективність* визначається як узгодженість результату з метою. *Організаційна ефективність* – оптимальна форма взаємозв'язків елементів системи, яка робить її найбільш ефективною в досягненні поставленої мети. Ця модель свідчить про те, що хоча певні функціональні зв'язки можуть і задовольнити вимоги організації, однак деякі з них ефективніші, ніж інші [40].

Соціальна ефективність влади – це її прийнятність. Суспільство не байдуже до того, як здійснюється управління, воно зацікавлене в його високій якості [40].

Сьогодні поширені два терміни, що означають ефективність: «effectiveness» – ефективність і «efficiency» – дієвість. Ефективність – це визначення мети, вимір прогресу в досягненні цієї мети і розгляд альтернативних засобів її досягнення. Вона стосується сфери досягнення публічно-політичної мети і засобів, якими вона досягається. Дієвість – це мінімізація витрат щодо випуску (продукції, послуг, інформації) за визначеної мети і вибраних методик. Вона акцентує увагу на відносинах витрат – мінімізації витрат і максимізації випуску [40]. Ці два поняття (effectiveness і efficiency) дали змогу виділити у світовій практиці два цілком різних поняття – ефективність і результативність, які мають різне змістове навантаження.

Шведський досвід оцінювання діяльності органів державного управління [1] демонструє модель (яка отримала назву «аудит адміністративної діяльності»), основану на парадигмі «внесок – продукт», яка містить три складові:

– економічність (economy) – тобто орієнтація на найменші витрати, зокрема мінімізація вартості ресурсів, спрямованих на діяльність із досягнення визначеної якості послуги з урахуванням законності використання державних фондів;

– ефективність (efficiency) – співвідношення між продуктом у вигляді наданих товарів (послуг) та ресурсами, використаними на їхнє створення;

– результативність (effectiveness) – ступінь відповідності досягнутих результатів поставленій меті – нормі. У процесі аналізу результативності оцінюється вчасність досягнення мети, ступінь задоволення людей відповідною програмою.

3. Теоретико-методологічний базис для визначення критеріїв ефективності публічного управління

Для визначення ефективності органу публічної влади необхідно поняття ефективності спроєктувати на простір і резуль-

тати його діяльності, визначити ціннісні аспекти для її оцінювання. Ціннісні аспекти встановлюють особливості проведення оцінювання ефективності і зміст її контенту в спектрі його впливу на суспільство, особу чи сферу функціонального застосування.

Ціннісні орієнтації для проведення оцінки охоплюють:

– суб'єкт оцінювання, зацікавленого в результатах аналізу діяльності органу публічної влади: споживач, співробітник, партнер, орган контролю, рейтингове агентство тощо;

– локальний предмет оцінювання: функції, послуги чи іншого аспекту адміністративно-управлінської діяльності;

– рівень аналізу якостей, послуг чи продуктів діяльності;

– індикатори та показники, які використовуються у сфері чи галузі для регулювання результативності;

– цільову спрямованість дослідження (розпізнати досягнення, слабкі та сильні сторони, аналіз зайвих витрат, виокремлення найкращого досвіду);

– часовий інтервал оцінювання (для забезпечення гарантій достовірності порівняльних оцінок чи пошуку довгострокових тенденцій, періодичності максимумів і мінімумів навантаження на управлінську структуру);

– межі чи стандарти для встановлення достатності діяльності (стандарт достатності ефективності, твінінг-партнери, цільові завдання й обмеження).

Для оцінювання ефективності можна використовувати такі групи критеріїв, як економічні, політичні або соціальні. Усі вони взаємопов'язані і взаємозалежні [43].

Для оцінювання ефективності державного управління в різних країнах світу Світовий банк використовує такі критерії: верховенство закону; якість законодавства; ефективність роботи уряду; урахування думки населення і підзвітність державних органів; політична стабільність і відсутність насилля; боротьба з корупцією.

У науковій літературі наводять три основних поняття ефективності державного управління: загальну соціальну ефек-

тивність державного управління; ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління; ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб [18].

4. Типологія і критерії вимірювання ефективності управлінської діяльності в публічному секторі

Ефективність із погляду необхідності має бути закладена в місії організації, ґрунтується на логічних критеріях. У цьому разі оцінюватися може діяльність відповідного органу, окремі заходи або напрями його діяльності, запроваджені проєкти, ухвалені нові завдання тощо. На практиці недотримання цього критерію обертається неочікуваними результатами.

Ефективність із погляду виконання плану характеризує ступінь виконання доручень або планових завдань, вимірюється відношенням «факт / план». Коли відбувається перевищення плану, це оцінюють як позитивну тенденцію. У разі недовиконання плану мова йде про серйозні недоліки в роботі, невідповідність виконавця посаді або неналежне виконання посадових обов'язків.

Цільова і виконавська ефективність складається із двох самостійних аспектів: цільова ефективність або ефективність цілепокладання (правильність вибору і постановки цілей), а також виконавська ефективність (або якість і ступінь досягнення поставлених цілей і завдань). Цільова ефективність може зводитися до задоволення поточних потреб на належному рівні і відкриття перспектив, що означають вихід на нові рівні задоволення суспільних потреб і новий прогресивніший стан. Кількісно виміряти цільову ефективність майже не можливо, якісний вимір здійснюється за показниками зручності, надійності, швидкості, стабільності.

Інтегральним показником, який враховуватиме правильність цілепокладання і точність виконання поставлених згори завдань, буде *загальна (або інтегральна) ефективність*.

Усі ці види можна виразити такими формулами:

– цільова ефективність = поставлені цілі / реальні потреби;

– виконавська ефективність = досягнуті результати / поставлені цілі;

– загальна ефективність = досягнуті результати / реальні потреби.

Для оцінювання ефективності управління можна виділяти дві основні складові:

1) «системна» ефективність – залежить від того, наскільки раціонально організовано управління, тобто від складу і кількості ланок, їхньої підлеглості, розподілу функцій;

2) «операційна» ефективність – співвідношення між результатами управлінської діяльності і зусиллями, що витрачаються, визначається насамперед діловими якостями менеджерів, а також тим, наскільки раціонально використовується їхній потенціал [18].

Найбільш вживаною оцінкою ефективності публічного управління (насамперед саме державного управління, місцевого самоврядування та управління громадськими організаціями) є громадська оцінка ефективності діяльності цих форм управління, яка містить оцінку і контроль, зокрема з таких питань, наприклад, як:

– законотворчість у частині забезпечення та захисту прав і свобод громадян і їхніх об'єднань;

– ухвалення органами публічної влади тих чи інших управлінських рішень, а також процес їхньої реалізації;

– цільове та економне витрачання ресурсів і публічних фінансових коштів;

– забезпечення екологічної безпеки, а також збереження життя і здоров'я людей;

– якість та обсяг публічних послуг, що надаються, реалізація пріоритетних національних програм і проєктів тощо [44].

Громадська оцінка ефективності публічного управління та адміністрування являє собою сукупність установлених процедур, що здійснюються інститутами громадянського суспільства та окремими громадянами (їхніми об'єднаннями) щодо перевірки якості здійснення управлінських функцій, а також дотримання

відповідності їхніх результатів і наслідків інтересам особистості, сім'ї та суспільства. Урахування впливу громадської думки та її оцінювання в процесі визначення ефективності публічного управління здійснюється за допомогою впровадження системи її моніторингу та врахування її впливів і їхніх наслідків.

Аналізуючи ефективність процесів публічного управління, управлінської діяльності, особливу увагу необхідно приділяти ефективності функціонування виконавчих органів державної влади та місцевого самоврядування як погляду ефективності чинної адміністративно-правової нормативної бази, так і щодо ефективності діяльності цих органів відповідно до чинних норм права [23].

ТЕМА 2. Особливості моніторингу та оцінювання

1. Міжнародні та вітчизняні стандарти оцінювання.
2. Міжнародний досвід моніторингу та оцінювання.
3. Професійні стандарти фахівця з оцінювання.
4. Правові засади моніторингу та оцінювання в Україні.

1. Міжнародні та вітчизняні стандарти оцінювання

Стандарти та принципи оцінювання – це практичні засади професійної діяльності, а також моральні принципи, які визначають поведінку представників професії у тій чи іншій ситуації, правила, настанови чи характеристики щодо діяльності або її результатів, спрямовані на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері.

Стандарти та принципи оцінювання створюють організації, які замовляють оцінювання, або професійні асоціації – об'єднання фахівців із метою розвитку професії. В основу формування правил діяльності та норм поведінки закладено живий досвід учасників процесу. Так, у 2016 році Українська асоціація оцінювання (УАО) узагальнила вимоги щодо діяльності та фахівців з оцінювання у відповідь на появу великої кількості продуктів під назвою «система моніторингу та оцінювання», які мали на меті контроль за владою і були створені на підставі власного розуміння контролю та покарання.

Учасники платформи EvalPartners узагальнили багаторічний досвід професійних спільнот асоціацій та організацій, які здійснюють оцінювання, та визначили ***керівні принципи для професійного оцінювання***: 1) добровільність; 2) автономія; 3) легітимність; 4) плюралізм; 5) прозорість; 6) власний капітал; 7) якість. Ці принципи визначають вимоги до професіоналізації оцінювання.

До групи Організації Об'єднаних Націй (UNEG) з оцінювання входять фахівці, які здійснюють практичну діяльність у цій сфері. Вони визначили норми і стандарти, які повинні сприяти професіоналізації оцінювання та слугувати керівництвом для підрозділів, що займаються оцінюванням, розробленню по-

літики у сфері оцінювання та регулювання інших аспектів діяльності. Ці норми та стандарти призначені для того, щоб регламентувати формування інституційних меж, управління функцією оцінювання, проведення оцінювання та використання його результатів. Крім того, вони є орієнтиром під час визначення компетенції осіб, які здійснюють оцінювання, та етичних аспектів роботи, їх мають застосовувати належно всі організації. Група періодично оновлює, доробляє й розширює сферу впливу цих стандартів.

У листопаді 2017 року Американська асоціація оцінювання презентувала Проєкт компетенцій фахівця з оцінювання, розподіливши їх за сферами:

– професійна практика – основні знання і цінності;

– методологія – уміння технічного опитування;

– контекст – увага до оточення, контексту і культури;

– планування й управління проєктами – структурне планування та впровадження;

– міжособистісна – конструктивна взаємодія і відносини [22].

Стандарти та принципи оцінювання мають давати відповідь на запитання, які є актуальними для усіх країн:

– Хто має право навчати? Хто кваліфікує? Як за це платять?

– Хто визначає початківців і більш досвідчених фахівців з оцінювання? Хто визначає експертів?

– Як обмежити діяльність фахівців, які здійснюють неякісне оцінювання?

– Якими є межі оцінювання?

Використання стандартів допоможе оцінювачам домогтися того, щоб:1) результати оцінювання були практично корисними: задовольняли інформаційні потреби потенційних користувачів; 2) оцінювання було здійсненним: реалістичним, розумним,дипломатичним і економним; 3) оцінювання було правомірним: здійснювалося з дотриманням законів і норм етики, а також з урахуванням позитивного і негативного впливу на

добробут та безпеку всіх, хто був задіяний в оцінюванні, позитивного і негативного впливу на тих, про кого йдеться у підсумковому документі щодо результатів оцінювання; 4) оцінювання та його результати були точними: давали достовірну інформацію про характеристики, які визначають значення та цінність оцінюваної програми [22].

2. Міжнародний досвід моніторингу та оцінювання

Джерелом ідей і прикладів систем моніторингу та оцінювання, позитивних і негативних уроків щодо створення спроможності до моніторингу та оцінювання може стати міжнародний досвід щодо впровадження моніторингу й оцінювання в різні сфери життєдіяльності.

Країни, які тривалий час використовують моніторинг і оцінювання, можна умовно поділити на три групи:

– країни-піонери, які першими почали розвивати сферу оцінювання та мають сьогодні найбільш досконалу систему (США, Канада);

– розвинуті країни Європейського Союзу, які мали значний внутрішній запит на оцінювання та зовнішні вимоги ЄС (Велика Британія, Нідерланди);

– країни – нові члени Центрально-Східної Європи, у яких оцінювання формувалося згідно з вимогами ЄС (Польща, Словацька Республіка); країни пострадянського простору (Російська Федерація, Грузія).

У цих країнах оцінювання виконувало три основні функції: інформаційну, бюджетну, управлінську.

Уперше оцінювання почали застосовувати у сфері державної політики, де впроваджувалися інноваційні методи управління для визначення наслідків цих заходів у сферах охорони здоров'я, соціальній, освіти (1960-ті рр.). Оцінювання дало можливість з'ясувати, чи вдалося досягти бажаних результатів політики, виявити та виправити помилки. Сполучені Штати Америки, Канада, Швеція, Німеччина впровадили оцінювання в діяльність підрозділів, які розробляли та впроваджували реформи.

У 1970–1980-х роках політичні діячі стали вимагати обґрунтування політики та бюджетних витрат, відповідно, оцінювання було впроваджено в діяльність міністерства фінансів і казначейства, які відповідали за структуру та обсяг бюджету. Оцінювання сприяло раціональному розподілу коштів, визначенню програм, які можна закрити, а які передати в приватний сектор, користі, яку отримує суспільство внаслідок фінансових витрат.

З часом оцінювання стало частиною концепції «нового державного управління», а згодом – управління з орієнтацією на результати, оскільки інформацію, отриману внаслідок оцінювання, почали використовувати для ухвалення рішень.

У Великій Британії та Нідерландах окремі органи влади відповідали за оцінювання державної політики та її стратегії. У Польщі була проведена реформа, під час якої створено чітку систему стратегічних документів країни, що інтегрувала в себе оцінювання. Ще одним важливим кроком у розвитку оцінювання в Польщі було розроблення стандартів. Здійснила це у 2008 році Польська асоціація оцінювання [50], яка опублікувала результати своєї роботи на сайті польською та англійською мовами.

В окремих країнах здійснюється оцінювання державної політики в певних сферах, в окремих – оцінювання саме програм. Так, у США та Канаді на законодавчому рівні передбачено оцінювання програм, що фінансуються з державного бюджету. У Великій Британії практикувалися угоди про надання послуг, що передбачали відповідальність за досягнення кількісних показників результатів діяльності. У Нідерландах була спроба пов'язати планування політики з бюджетним процесом та оцінюванням результатів. У Польщі та Словаччині оцінювання програм було найбільш розвинутим у сфері Структурних фондів ЄС. Реформа державних фінансів лише створила передумови для запровадження оцінювання в інших сферах. У Грузії оцінювання програм планується в перспективі як частина бюджетного процесу з орієнтацією на результат.

Отже, оцінювання програм, яке передбачає більш чіткі цілі, індикатори та бюджетні витрати, було більш розвинутим,

ніж оцінювання державної політики, що вимагає інтегрованого підходу та оцінювання на стратегічному рівні.

Здебільшого системи оцінювання створюють уряди. Сьогодні сформувалося **дві моделі оцінювання**: стратегічна та бюджетна.

1. *Стратегічна модель* передбачає оцінювання державної політики, де основну увагу приділено співвідношенню оцінювання зі стратегічним плануванням, а координаційний центр розміщувався в секретаріаті уряду або прем'єр-міністра (Велика Британія, Нідерланди).

2. *Бюджетна модель* передбачає оцінювання бюджетного процесу, а координаційний центр розміщений в інституції, яка відповідає за нагляд за бюджетним процесом (міністерство фінансів, бюджетний департамент, палати аудиту).

Практично в усіх країнах за оцінювання програм відповідало власне галузеве міністерство. Підрозділи з оцінювання були спочатку створені в департаментах або міністерствах у сферах зайнятості, освіти, охорони здоров'я, надання допомоги з розвитку. Обсяг їхніх повноважень досить різноманітний: від планування, розроблення технічних завдань для оцінювання та написання звітів до поєднання у своїй діяльності всіх аспектів оцінювання.

Поширення оцінювання в світі, зокрема в кранах ЄС та країнах, що розвиваються, у 1990-х роках стало наслідком зовнішнього впливу. Винятком, можливо, є Швейцарія, Ізраїль і Корея. Європейський Союз інтегрував оцінювання до своїх управлінських процедур, а в низці інших країн суттєву роль у створенні спроможності проводити оцінювання відіграв Світовий банк. Сьогодні ОЕСР, ООН, Світовий банк розробляють міжнародні стандарти у сфері оцінювання та мають для цього відповідні інституційні механізми.

У міжнародних організаціях оцінювання застосовують із метою отримання інформації про виконання програм, їхню ефективність і результативність для забезпечення підзвітності перед політиками та громадськістю, їхнього удосконалення, перегляду

та започаткування нових. ОЕСР розробила принципи у сфері оцінювання, які згодом були покладені в основу стандартів ООН та Світового банку. В ООН та ОЕСР функція оцінювання більше зосереджена всередині організацій, хоча до проведення оцінювання програм і проєктів залучаються й уряди. Світовий банк не лише ставить чітку мету використання результатів оцінювання в самій організації, а й прагне справляти вплив на формування систем оцінювання в країнах, яким надає допомогу. Саме Світовий банк розробив найбільш детальні рекомендації щодо діагностики ступеня впровадження оцінювання на національному рівні та вжиття необхідних заходів щодо створення систем моніторингу та оцінювання. У низці випадків умовою надання допомоги Світового банку є створення системи моніторингу та оцінювання. Європейський Союз висуває вимоги щодо проведення моніторингу та оцінювання як щодо використання фондів ЄС, так і щодо програм і проєктів, які здійснюються у країнах, що не належать до ЄС.

Світовий банк, ОЕСР, ЄС, ООН створили низку документів, рекомендацій, методик тощо з різних питань моніторингу та оцінювання, які можна використовувати як із метою оцінювання проєктів і програм, що фінансуються цими організаціями, так і для самостійного використання щодо оцінювання інших проєктів і програм, або як зразок для створення нових систем моніторингу та оцінювання.

Міжнародні та національні асоціації оцінювання, які є платформами для обміну досвідом, формування експертної спільноти, також створюють єдині уніфіковані вимоги до оцінювання та використання інструментів оцінювання у різних сферах, узгоджують використання та виробляють стандарти, здійснюють професійну підготовку та сертифікують фахівців [22].

3. Професійні стандарти фахівця з оцінювання

Професійний стандарт – затверджені в установленому порядку вимоги до кваліфікації працівників, їхніх компетентностей, що визначають роботодавці, які слугують основою для фо-

рмування професійних кваліфікацій. Професійні стандарти описують вимоги до виконання працівниками трудових функцій (завдання професійної діяльності) та необхідні для цього здатності (компетентності).

Професійні стандарти спрямовані:

– на підвищення ефективності роботи з управління трудовим потенціалом і підвищення якості праці;

– визначення посадових обов'язків працівників, планування їхнього професійного зростання;

– підвищення ефективності системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників, зокрема за допомогою неформального навчання;

– підбір, розміщення та використання кадрів;

– обґрунтування рішень, що ухвалюються під час проведення атестації працівників тощо.

Фахівець з оцінювання – особа, що спеціалізується на оцінюванні та у своїй діяльності керується стандартами оцінювання. Залежно від типу оцінювання фахівці з оцінювання можуть бути внутрішніми (тобто працювати в команді, що відповідає за реалізацію політики / програми / проєкту) або зовнішніми (тобто бути незалежними від донора або організації-виконавця політики / програми / проєкту). Окремо виділяють фахівців з оцінювання, що беруть участь у партисипативному оцінюванні. Їхня роль полягає здебільшого у фасилітації оцінювання, а не його безпосередньому проведенні [47].

Професійний стандарт фахівця з оцінювання (проєкт) наведено в додатку А.

4. Правові засади моніторингу та оцінювання в Україні

Правові основи моніторингу та оцінювання в Україні в найбільш загальному вигляді сформовано для декількох сфер відповідальності держави, зокрема для регіональної політики. Закон України «Про державні цільові програми», ухвалений у 2004 році, не містить згадок про моніторинг і оцінювання, він

передбачає контроль за виконанням програм. Водночас стаття 13 «Контроль за виконанням державної цільової програми» передбачає «досягнення передбачених цільових показників програми» – оцінювання досягнень цільових показників програми є однією із функцій моніторингу та оцінювання.

Документи, ухвалені в Україні до 2014 року, зазвичай, визначають моніторинг у найбільш загальному вигляді. Так, Порядок залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги (2002 р.) [36] визначив ***моніторинг проєктів (програм)*** як систему спостереження за станом реалізації проєкту (програми).

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [10] у статті 22 «Моніторинг навколишнього природного середовища» визначає ***моніторинг*** як «забезпечення збору, обробки, збереження та аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища, прогнозування його змін та розробки науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень в Україні».

Закони України «Про соціальні послуги» [11] та «Про адміністративні послуги» [4] не містять вимог щодо моніторингу та оцінювання публічних послуг, хоча існує фактична потреба. Водночас план заходів із реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки [46], затверджений Кабінетом Міністрів України у 2017 році, доручив розробити пропозиції для місцевих органів виконавчої влади щодо проведення моніторингу надання соціальних послуг і запровадження незалежного оцінювання якості надання соціальних послуг за участі представників інститутів громадянського суспільства та міжнародних організацій.

Закон України «Про засади державної регіональної політики» [9] містить таке визначення: «***моніторинг та оцінка результативності реалізації державної регіональної політики*** – періодичне відстеження відповідних індикаторів на основі офіційних статистичних даних та інформації центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та прове-

дення на підставі даних моніторингу оцінки результативності виконання індикаторів шляхом порівняння отриманих результатів з їх цільовими значеннями». Розділ 5 цього Закону присвячений безпосередньо моніторингу та оцінюванню. Він передбачає обов'язковість моніторингу та оцінювання для таких документів:

1. Державна стратегія регіонального розвитку України.

2. План заходів із реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України.

3. Регіональні стратегії розвитку.

4. Плани заходів із реалізації регіональних стратегій розвитку.

5. Інвестиційні програми (проєкти), спрямовані на розвиток регіонів.

Закон впровадив такий алгоритм моніторингу регіонального розвитку: 1) установлення переліку відповідних індикаторів; 2) відстеження їхньої динаміки; 3) підготовка та оприлюднення результатів моніторингу.

Закон України «Про засади державної регіональної політики» передбачає показники для вимірювання досягнення цілей: «З метою забезпечення проведення моніторингу документи, що визначають державну регіональну політику, … повинні містити відповідні показники досягнення цілей, які можливо оцінити». Проте ця норма поширюється лише на державні документи у сфері регіонального розвитку.

Із 2014 року вітчизняне законодавство поповнилося великою кількістю нормативних і розпорядчих документів, які містять вимоги до моніторингу в різних сферах діяльності органів влади. Так, у 2016 році Порядком моніторингу стану розроблення (реалізації) державних інвестиційних проєктів [27] уперше запроваджено моніторинг реалізації державних інвестиційних проєктів на принципах публічності інформації про результати моніторингу. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращання інвестиційного клімату в Україні» [5] передбачив «моніторинг виконання показників розрахунків із бюджетом та державними цільовими фондами, затвер-

джених фінансовими планами державних підприємств, господарських організацій, у статутному капіталі яких є корпоративні права, що належать державі, їхніми дочірніми підприємствами». У 2017 році Міністерство фінансів України, Державна служба статистики України, Національна академія наук України затвердили Методику проведення моніторингу та оцінювання ефективності програм соціальної підтримки населення [29]. Цей документ пропонує такі визначення: ***моніторинг*** – це систематичний збір, аналіз і подання відповідної інформації для ухвалення центральними органами виконавчої влади рішень щодо удосконалення управління системою соціальної підтримки населення; ***оцінювання*** – це виявлення впливу програм соціальної підтримки населення на добробут і самопочуття окремих груп населення загалом, вимірювання соціальних результатів, що здійснюється за допомогою аналізу зміни рівнів бідності.

На розвиток моніторингу та оцінювання в Україні великий вплив справили міжнародна співпраця та міжнародні зобов'язання. Так, Довгострокова стратегія розвитку української культури – стратегія реформ (2016 р.) [41] зазначає про необхідність розвитку системи контролю та моніторингу, удосконалення системи статистичної звітності, що відповідає європейським і світовим нормам і стандартам.

Крім зазначених нормативно-правових актів та офіційних документів, існує багато інших, які містять визначення моніторингу та оцінювання і вимоги щодо здійснення діяльності відповідно до особливостей галузі та сфери діяльності. Наприклад, Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків»[8] передбачає моніторинг та узагальнює результати забезпечення рівних прав і можливостей у різних сферах життєдіяльності або нормативно-правові акти та офіційні документи у сфері формування, охорони та збереження здоров'я (про що йдеться у відповідному підрозділі).

Загальнодержавні стратегії та концепції, створені протягом останніх двох років, містять вимоги щодо моніторингу та оцінювання, які вигідно відрізняються від вимог контролю. За-

конодавчі вимоги щодо моніторингу та оцінювання необхідні лише в разі, якщо вони мають здійснюватися у сфері повноважень держави, тобто органами державної та виконавчої влади. Принципи і методи моніторингу та оцінювання соціальних проєктів, програм розвитку бізнесу не повинні визначатися владою, – таке регулювання має здійснюватися професійною спільнотою. У сфері моніторингу та оцінювання повинні забезпечуватися принципи субсидіарності (відповідальність кожного в ухваленні рішень і розв'язанні проблем) і децентралізації (передання функцій на той рівень, де вони можуть виконуватися найбільш ефективно) [22].

ТЕМА 3. Структура та механізми моніторингу, його місце в програмному (проєктному) циклі

1. Критерії успішних систем моніторингу й оцінювання.
2. Етапи організації та планування моніторингу.
3. Загальні вимоги до індикаторів. Класифікація індикаторів.
4. Вихідні дані та джерела даних. Періодичність вимірювання.
5. Виконавці моніторингу. Рівні моніторингу.
6. Типи індикаторів, методи і механізми моніторингу.

1. Критерії успішних систем моніторингу й оцінювання

Системи моніторингу та оцінювання повинні бути максимально простими та зручними у використанні. Більшість програм і проєктів збирають набагато більше даних, ніж використовують. Чим складнішою є система моніторингу та оцінювання, тим більша вірогідність невдач у її роботі. Важливо, щоб дані використовували як постійне підґрунтя для ухвалення рішень. Системи моніторингу та оцінювання повинні містити стандартизований набір інструментів для збирання та аналізу даних. Потреба в стандартизованому основному наборі інструментів не забороняє, особливо в кризових умовах, збирати додаткові, ситуативні дані з моніторингу та оцінювання. Якісні моніторинг та оцінювання потребують як внутрішньої самооцінки, так і зовнішньої перевірки.

Система моніторингу та оцінювання повинна бути вбудована у структуру стратегії, програми, проєкту. Вона має перебувати у функціональному стані уже на початку реалізації стратегії або програми, а не додаватися пізніше. «Конструювання» моніторингу та оцінювання після початку реалізації стратегічного / програмного документа виявиться набагато складнішим і менш ефективним. Дані повинні бути максимально доступними і прозорими. Суть моніторингу та оцінювання полягає в тому, щоб стимулювати використання даних [19].

2. Етапи організації та планування моніторингу

Перший етап – планування: визначення потреб в інформації (індикатори виконання заходів, досягнення цілей тощо) та хто її потребує; визначення того, як часто потрібно збирати інформацію; визначення джерел і способів отримання інформації; визначення відповідального за збирання інформації; визначення витрат, пов'язаних із запровадженням моніторингу та збиранням інформації.

Другий етап – підготування: розроблення й апробація документів для збирання та фіксації даних; складання посадових інструкцій із визначенням повноважень учасників процесу моніторингу; підготування персоналу, відповідального за операції з моніторингу; ознайомлення персоналу програми із системою моніторингу.

Третій етап – збирання даних: постійне збирання визначених даних; контроль за діяльністю системи моніторингу.

Четвертий етап – аналіз і порівняння даних: порівняння зібраних даних із визначеними плановими значеннями індикатора, установлення відмінностей, визначення інших проблем; пошук причин відхилень і визначення варіантів розв'язання проблем.

П'ятий етап – звітування : документування зібраних даних і результатів аналізу; забезпечення інформацією щодо результатів моніторингу керівництва тих, хто здійснює впровадження програми, бенефіціарів та інших зацікавлених осіб.

Шостий етап – використання результатів: використання результатів моніторингу для вдосконалення управління та реалізації програми [19].

Правильне планування, моніторинг та оцінювання дозволяють підвищити результативність діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, яка спрямована на реалізацію стратегій / програм/ проєктів відновлення та розвитку, особливо в кризових умовах.

Моніторинг та оцінювання стратегічних і програмних документів є важливими елементами сучасної управлінської прак-

тики. Розроблення та впровадження стратегій, програм, проєктів передбачає виконання низки послідовних взаємопов'язаних кроків, відомих під загальною назвою етапів «проєктного циклу»: ідентифікація, розроблення, схвалення та фінансування, впровадження, моніторинг і оцінювання та звітування.

Планування моніторингу та оцінювання має починатися на стадії розроблення програми або проєкту, і обидва ці процеси потрібно планувати разом. Планування моніторингу має здійснюватися з урахуванням оцінки. Чітко визначені результати і дані моніторингу, крім усього іншого, допомагають визначити, наскільки «оцінюваним» є питання, що підлягає оцінці.

Під час підготовки планів моніторингу і оцінювання необхідно відповісти на питання: Що потрібно контролювати й оцінювати? Види діяльності, які необхідно контролювати та оцінювати. Хто відповідальний за проведення моніторингу та оцінювання? Коли заплановано проведення моніторингу та оцінювання (час)? Як проводять моніторинг і оцінювання (методи)? Які ресурси будуть потрібні і чи були вони передбачені?

Відповіді на зазначені питання формують відповідні плани (рамки) моніторингу та оцінювання. Рамка моніторингу та оцінювання необхідна як для стратегій, програм, так і для проєктів у межах програм. Тому на стадії планування як програми, так і проєктів потрібно розробляти відповідну рамку моніторингу та оцінювання. Рамка моніторингу та оцінювання на рівні проєкту повинна витікати з рамки моніторингу та оцінювання на рівні програми і може містити більш детальну інформацію за завданнями моніторингу та оцінювання. З іншого боку, рамка на рівні програм будується на основі рамки проєктного рівня. Отже, діяльність щодо моніторингу та оцінювання потрібно розглядати як невід'ємний компонент процесу управління програмою і проєктом. Ця діяльність здійснюється протягом усього програмного або проєктного циклу і повинна регулярно переглядатися і вдосконалюватися (принаймні раз на рік, наприклад, під час щорічного огляду).

3. Загальні вимоги до індикаторів. Класифікація індикаторів

Моніторинг – це процес регулярного збирання та аналізу основних даних (індикаторів) для визначення досягнутих зрушень або прогресу в досліджуваному явищі чи процесі. З огляду на те, що основна сфера застосування моніторингу – управління процесом відновлення та розвитку в кризових умовах, моніторинг розглядається як процес регулярного збирання даних про те, наскільки успішно реалізується та чи інша політика, програма, проєкт, управлінське рішення порівняно з очікуваними результатами [19].

Для здійснення моніторингу важливі такі компоненти: показники / або індикатори (планові / або цільові і фактичні); організація регулярного збирання фактичних показників; зіставлення планових і фактичних показників досягнення результатів і визначення зрушень або відхилень.

В основі будь-якого моніторингу є показники / індикатори. Без індикаторів провести моніторинг неможливо. В ідеалі показники та індикатори результатів мають бути визначені на етапі підготовки проєкту / програми / стратегії та включені до зазначених документів у вигляді рамки результатів (таблиці результатів) [17].

Показник – ознака змін на шляху відновлення та розвитку.

Індикатор – конкретна міра вимірювання того чи іншого явища або процесу відновлення та розвитку.

Показники для моніторингу можна поділити на такі групи:

1) показники внесків – визначають тип, обсяги та частку виділених відповідно до запланованого кошторису ресурсів (фінансових, матеріально-технічних, інформаційних, людських), які використовує орган влади для виконання завдання стратегії / програми;

2) показники продуктів – характеризують кількість і тип робіт і послуг, вироблених у процесі реалізації заходів програми, та їхніх безпосередніх користувачів;

3) показники результатів – відображають опосередкований вплив на бенефіціарів програми та регіону загалом від реалізації заходів програми. Ці зміни сприймаються як такі, які відбулися не лише внаслідок реалізації програми, але й під впливом інших соціально-економічних і політичних змін.

Показники результатів поділяються:

– на показники наслідків – зазвичай, середньострокові зміни у сфері дії стратегії / програми, що можуть стосуватися змін у поведінці бенефіціарів або в політиці органів влади, середовищі програми загалом;

– показники впливу – довгострокові зміни у сфері дії стратегії / програми та регіону загалом, що демонструють, зазвичай, досягнення загальної мети програми.

Загальні вимоги до індикаторів [17]:

– бути вимірними (тобто вимірювані у звичайних і широко використовуваних одиницях, наприклад, кг, га, млн грн, тони, дні тощо);

– відповідати вимогам регулярності відстеження і враховувати періодичність або циклічність досліджуваного явища;

– бути такими, що можуть бути перевірені та за необхідності перевірені ще раз незалежним оцінюванням, іншими методами;

– доступними і практичними під час збирання даних (тобто мати розумну вартість, витрати для збирання індикаторів повинні бути невисокими);

– доречними і адекватними контексту, тобто відповідати предмету вивчення і бути тісно пов’язаними з відслідковуваними цілями, мати логічний зв’язок із цілями і завданнями процесу або явища, що вивчається;

– надійними та об’єктивними, тобто повинні бути надійні джерела інформації, відповідальні за збирання індикаторів;

– за необхідності індикатор повинен піддаватися дезагрегуванню під час аналізу отриманих результатів (тобто давати можливість розбивати індикатор на його окремі характеристики,

такі як стать, окремі суспільні групи, наприклад, внутрішньо переміщені особи, інваліди, діти тощо);

– індикатор повинен бути чутливим до змін, які потрібно відстежити, але достатньо нечутливим – до побічних чинників / змін;

– для результативності моніторингу індикатори повинні вказувати на прогрес у досягненні бажаного результату. Індикаторами результату є конкретна міра вимірювання явища або процесу, яка вказує на дійсний прогрес у досягненні бажаного результату

– індикатори повинні бути прості й зрозумілі для сприйняття.

Класифікація індикаторів:

а) прямі та непрямі індикатори – непрямі індикатори використовуються у випадках, коли немає можливості виміряти явище або процес за допомогою прямих індикаторів. Зазвичай це належить до явищ, які перебувають у латентному (прихованому) стані та їх із різних причин складно виміряти або прорахувати кількісно (наприклад, обсяг тіньового ринку, кількість зайнятих у неформальному секторі, розмір багатства, обсяг контрабанди та ін.). У таких випадках вдаються до непрямих індикаторів. Вдаватися до використання непрямих індикаторів необхідно за відсутності або неможливості регулярного збирання даних ще більш точними (прямими) індикаторами;

б) кількісні та якісні індикатори – кількісні індикатори характеризують конкретні розміри суспільних явищ. До них належить усе те, що можна порахувати, виміряти в кількісних показниках. Вони відображаються в одиницях виміру того чи іншого явища, кількості одиниць сукупності, величини ознаки, що характеризує це явище.

До якісних індикаторів відносять такі показники, які важко виміряти наявними кількісними параметрами. Зазвичай якісні індикатори демонструють ставлення людей до тих чи інших явищ, їхні переваги та оцінку.

Переваги якісних індикаторів полягають у тому, що, на відміну від кількісних даних, які часто збирають самі зацікавлені сторони (про свою ж власну роботу), вони дають можливість побачити процес очима інших його учасників, які безпосередньо не залежать від оцінюваного органу, але водночас є споживачами його послуг (тобто експертами);

в) індикатори зі спеціальними значеннями Наявність індикаторів зі спеціальними значеннями пов'язана з існуванням переліку завдань і заходів, які неможливо коректно виміряти кількісними або якісними індикаторами. Відповідно індикатором відстеження буде «Так/Ні»-індикатор або «Зроблено / Не зроблено». Ще краще використовувати індикатор: «Затверджено / Чи не затверджено». Останній індикатор фіксує не тільки факт внесення пропозицій, але і його результат, а саме: твердження у вигляді конкретного документа, який згодом можна контролювати;

*г) складні індикатори, індекси – д*о категорії складних індикаторів відносять такі, що вимагають розрахунків на основі попередньо зібраних простих індикаторів. Це пов'язано з тим, що не завжди прості індикатори дають повну інформацію про процес або конкретний результат.

Індекси також часто є індикаторами. Вони являють собою показники, які дозволяють аналізувати зміни явища у часі, у просторі, а також оцінювати ступінь виконання цілей. Індекс – особлива відносна величина, якою можна порівнювати несумірні явища, а також здійснювати оцінювання ролі окремих чинників, які формують складне явище. Специфіка індексного методу полягає в приведенні елементів складного явища до порівнянної стану.

У таблиці 3.1 подано форму робочої таблиці індикаторів для подальшого моніторингу.

Таблиця 3.1 – Робоча таблиця індикаторів

Індикатор, одиниця виміру	**Джерело даних**	**Періодичність збирання даних**	**Строки подання даних**	**Фактичне значення показника у ___ році**	**Метод збирання даних та одиниця виміру**	**Відповідальний за збирання даних**
Мета 1						
Завдання 1						
Індикатор до завдання 1						
Результат 1.1						
Індикатор 1.1.1						
Індикатор 1.1.2						

Індикатори завжди прив'язані до конкретного компонента проєкту або програми. Відповідно виділяють п'яті типів індикаторів, які використовуються для моніторингу п'яти елементів будь-якого проекту, програми або політики: 1) ресурсів; 2) заходів; 3) продуктів; 4) результатів і 5) впливу.

Три основних правила, які необхідно враховувати при розробці індикаторів:

1. Повинно бути кілька індикаторів для моніторингу кожного результату.

2. Індикатори повинні враховувати інтереси численних зацікавлених сторін (і в той же час знаходити баланс між ними, оскільки різні зацікавлені сторони матимуть різні інтереси в отриманні різних індикаторів, тоді як індикаторів не повинно бути занадто багато).

3. Згодом доцільно (і очікувано) переглянути показники та додати нові і прибрати деякі старі індикатори для вдосконалення системи моніторингу, ґрунтуючись на аналізі раніше зібраних індикаторів і нових завдань [19].

4. Вихідні дані та джерела даних. Періодичність вимірювання

Для проведення моніторингу необхідно мати вихідні дані.

Вихідні дані для вимірювання результатів діяльності – це інформація (кількісна або якісна), що забезпечує дані на початок діяльності/безпосередньо перед початком моніторингу. Вихідні дані використовуються для того, щоб визначити вихідний момент, з'ясувати обсяг і структуру діяльності, що відображається індикатором, виміряти якість реалізації проекту, програми або стратегії, виміряти динаміку змін, побачити прогрес.

Джерела даних – це особи або організації, що забезпечують дані. Джерелами даних для моніторингу програм можуть бути дані: державної статистики; статистичних спостережень, виконаних на замовлення відповідального виконавця стратегії/програми; управлінської звітності місцевих органів виконавчої влади, територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; опитування громадської думки, зокрема бенефіціарів стратегії / програми.

Дані поділяються на первинні та вторинні. Первинні дані збираються безпосередньо в самій організації-виконавця, наприклад, за допомогою опитувань, прямих спостережень і співбесід. Вторинні дані – це дані, які отримані іншими особами / організаціями і спочатку зібрані для інших цілей (цілей, відмінних від власних цілей програми). Прикладом таких даних можуть бути дані опитувань, проведених іншими організаціями, дані перепису населення (та інших демографічних досліджень) або дані про стан фінансового ринку.

Вторинні дані часто дозволяють зекономити кошти в разі отримання необхідних даних, але завжди необхідно бути обережними під час їхнього використання та інтерпретації, необхідно знайомитися з методологією збирання даних, перевіряти їхню надійність і достовірність (за можливості) [12].

Для моніторингу є важливим питання про періодичність проведення замірів. Це пов'язано з обов'язковою вимогою до моніторингу як регулярного процесу і тим, що різні процеси, що

відслідковують у межах моніторингу, мають різну динаміку. Деякі процеси мають слабку динаміку і їхній вимір є сенс проводити раз на декілька років. Інші змінюються дуже швидко. Треті мають циклічну природу або змінюються під впливом декількох детермінант.

Періодичність здійснення моніторингу залежить від визначених вимог нормативно-правових актів (щоквартально, щорічно); періодичності державної статистики (для показників, збирання даних для яких здійснюється в межах планових державних статистичних спостережень), управлінської звітності; ресурсного забезпечення моніторингу (зокрема для показників, дані яких збираються внаслідок опитування громадської думки, бенефіціарів) [15].

5. Виконавці моніторингу. Рівні моніторингу

Зазвичай відповідальним за здійснення моніторингу стратегії / програми / проєкту є орган влади, що виконує функції замовника.

В умовах кризи та постконфліктного відновлення доцільним є створення спільної моніторингової групи, діяльність якої координуватиметься та забезпечуватиметься відповідною обласною державною адміністрацією.

До складу спільної моніторингової групи можуть входити представники зацікавлених сторін: залучених до реалізації стратегії / програми / проєкту співвиконавців – органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, державної статистики, партнерських і донорських організацій, наукових установ, громадських організацій, які можуть здійснювати збирання та аналіз даних у процесі реалізації стратегії / програми / проєкту.

Для забезпечення ефективної роботи спільної моніторингової групи доцільним є чітке визначення ролі кожної із залучених організацій та обсягу і періодичності виконання робіт із моніторингу ситуації у відповідній сфері.

У чинній практиці управління виділяють *три рівня моніторингу – проєктний, програмний і на рівні політики (стратегії).*

Моніторинг стратегії (політики) є найбільш агрегований моніторинг на мезо- (макро) рівні, оскільки реалізація стратегії забезпечується за допомогою реалізації декількох програм.

Моніторинг програми, зі свого боку, являє більш агрегований моніторинг порівняно із проєктним моніторингом, оскільки реалізація програми, зазвичай, забезпечується через здійснення кількох проєктів.

Моніторинг проєкту являє собою первинний рівень моніторингу на мікрорівні.

Ефективний моніторинг вимагає розгляду *п'яти елементів* проєкту, програми або стратегії:

1. Витрачених ресурсів.
2. Вжитих заходів / дій.
3. Негайних продуктів – віддачі.
4. Середньострокових результатів.
5. Остаточного впливу.

Останні три пункти є тими чи іншими результатами проєкту або програми. Тільки одні у вигляді продуктів, які можна отримати одразу після заходів (це – публікації, книги, бази даних тощо), інші – у вигляді результатів, які досягаються в середньостроковій перспективі та акумулюють ефект від декількох заходів і дій. Нарешті, треті – розглядається як довгостроковий наслідок проєкту / програми / стратегії для суспільства, яке виявляється не відразу після закінчення процесу реалізації проєкту / програми, а після закінчення 3–7 років або більш тривалого терміну [19].

6. Типи індикаторів для моніторингу, методи і механізми моніторингу

Індикатори завжди прив'язані до конкретного компоненту проєкту або програми. Відповідно виділяють *п'яті типів індикаторів,* які використовуються для моніторингу п'яти елементів будь-якого проєкту, програми або політики: ресурсів, заходів, продуктів, результатів і впливу. Нижче подано підсумкову таблицю 3.2 з типології індикаторів.

Існує ціла низка методів і механізмів, які можуть бути використані для моніторингу проєктів, програм і результатів будь-якої іншої програмної діяльності. Використовують такі методи та техніки збирання інформації: самооцінка; фокусні групи; індивідуальні чи групові інтерв'ю; дослідження; аналіз змісту документів тощо.

У кожному конкретному випадку потрібно визначати правильне поєднання механізмів і методів моніторингу кожного проєкту, програми або стратегії.

Таблиця 3.2 – П'ять типів індикаторів для моніторингу

Класифікація індикаторів	**Проміжні індикатори**		**Кінцеві індикатори**		
Тип індикатора	**1. Індикатори ресурсів**	**2. Індикатори дій / заходів**	**3. Індикатори продуктів / віддачі**	**4. Індикатори результатів**	**5. Індикатори впливу**
Питання, на який індикатор дає відповідь	Скільки і які ресурси будуть використані для досягнення поставлених цілей	Які дії, заходи буде вжито для досягнення цілей? На кого будуть спрямовані дії, заходи (яку цільову аудиторію)	Які результати, продукти будуть отримані відразу після проведення дій і заходів?	До чого призведуть отримані продукти? Які будуть середньострокові результати і якість послуг?	Якими будуть остаточні наслідки?

Для аналізу даних показників моніторингу використовують методи: порівняння прогнозних і фактичних даних показників; статистичного аналізу; економічного аналізу; соціологічного аналізу.

Спільний моніторинг – за можливості моніторинг потрібно проводити спільними або об'єднаними зусиллями основних

зацікавлених сторін. У процес моніторингу на максимально можливому рівні потрібно підключити основні зацікавлені сторони.

Спільний моніторинг повинен також проявлятися в процесі спільних поїздок на місця. В ідеалі спільний моніторинг варто організувати і координувати за допомогою тематичних груп за результатами різного рівня. Спільний моніторинг повинен сприяти спільному аналізу та ухваленню рішень.

Діалог і консультації – під час проведення діалогів і консультацій основний акцент потрібно зробити на спостереження і виявлення достовірної інформації про прогрес у досягненні результатів (як мікро-, так і макрорезультатів), а також про якість і стійкість цих результатів.

Відомості, отримані від поїздок на місця, потім мають бути подані відповідним партнерам і бенефіціарам для вживання ефективних заходів.

Доцільним є запровадження інформаційної системи моніторингу програм. Ця система повинна містити інформацію та можливості щодо запланованих завдань, заходів програми; показників їхньої реалізації; періодичності проведення моніторингу; джерел даних для показників моніторингу; базових, прогнозних і фактичних даних показників, порівняння прогнозних і фактичних даних; порівняння базових і фактичних даних; внесення змін у прогнозні дані; виконавців заходів програми.

На основі результатів моніторингу програми відповідальний за її реалізацію підрозділ готує звіт, у якому аналізують дані показників моніторингу, зокрема відсоткове співвідношення між прогнозними та фактичними значеннями показників, указують ймовірні причини цих відхилень, вносять рекомендації.

Перед поданням звіту його зміст обговорює міжвідомчий орган із моніторингу стратегії / програми і, за потреби, до його тексту вносять зміни.

У рекомендаціях, розроблених на основі моніторингу реалізації стратегії / програми, наведено пропозиції щодо можливого коригування пріоритетів стратегії / програми; переліку та змісту

заходів, їхніх виконавців; механізмів їхньої реалізації; ресурсного забезпечення реалізації заходів стратегії / програми тощо.

Результати моніторингу оприлюднюються для громадськості, зокрема зацікавлених сторін у формі: друкованої чи електронної публікації звіту, зокрема в офіційних друкованих виданнях місцевих органів влади, їхніх інтернет-сторінках; електронної розсилки для громадських організацій; оприлюднення під час засідань відповідних органів місцевої влади; прямих ефірів із громадськістю, спеціалізованої телерубрики; обговорення результатів моніторингу під час зустрічей із представниками цільових груп, місцевих громадських слухань, слухачів вищих навчальних закладів тощо.

Ефективний моніторинг створює надійну базу даних для оцінювання. Дані, звіти, результати аналізу і рішення, засновані на фактах моніторингу, потрібно зберігати для їхнього подальшого безперешкодного використання під час оцінювання.

У рекомендаціях, розроблених на основі моніторингу реалізації стратегії / програми, наведено пропозиції щодо можливого коригування:

1) пріоритетів стратегії / програми;
2) переліку та змісту заходів, їхніх виконавців;
3) механізмів їхньої реалізації;
4) ресурсного забезпечення реалізації заходів;
5) стратегії / програми тощо [19].

ТЕМА 4. Структура оцінювання та його роль у програмному (проєктному) циклі

1. Типи і види оцінок.
2. Рівні та система оцінювання.
3. Учасники оцінювання.
4. Методи оцінювання.
5. Етапи проведення оцінювання.
6. Декларація та спосіб повідомлення результатів оцінювання.

1. Типи і види оцінок

Оцінка дає важливу аналітичну інформацію про реальні події та процеси, допомагає вдосконалити наявну практику, дає основу для ухвалення оптимальних управлінських рішень, зокрема ефективне і розумне використання ресурсів, ефективне управління стратегією / програмою, забезпечення дієвості програм, стійкості і тривалості досягнутих результатів. Оцінка надає підстави для вдосконалення проєктів, програм, стратегій різного рівня.

Оцінювання програм здійснюють для реалізації таких управлінських завдань:

– визначення відповідності стратегії / програми реальним проблемам і потребам розвитку регіону;

– визначення рівня досягнення завдань, зокрема очікуваних і непередбачених наслідків та впливу від реалізації стратегії / програми на становище зацікавлених сторін, регіону загалом;

– визначення ефективності використання ресурсів для реалізації визначених завдань; забезпечення відповідності між галузевими, регіональними та загальнодержавними пріоритетами;

– перегляду переліку визначених завдань і заходів стратегії / програми, механізмів їхньої реалізації; ухвалення рішення про продовження чи припинення реалізації стратегії / програми;

– визначення пріоритетів наступних релевантних програм.

Виділяють три основні етапи стратегії, програми, проєкту чи іншої діяльності, за яких вимагають проведення оцінювання.

Перший – на етапі розроблення стратегії / програми, тобто до початку її реалізації здійснюється оцінювання поточного стану у відповідній сфері.

Другий – оцінювання необхідне на етапі реалізації стратегії / програми або проєкту. На цьому етапі оцінювання покликане удосконалювати процес реалізації через внесення коригувань у поточний процес, змін у процес реалізації, розв'язання проблем, що виникають.

Третій етап – після завершення проєкту / програми / стратегії. Отримані знання допоможуть у подальшому виявляти найкращі практики і невдачі, які будуть корисні для розроблення нових програм, створення нових організацій, визначення майбутніх стратегій, політичних цілей.

На кожному з цих етапів оцінювання дає інформаційну основу для ухвалення управлінських рішень, а також допомагає побачити нові перспективи, підготувати якісний звіт про суспільну ефективності проєкту / програми / стратегії. Завдяки цьому оцінка підвищує розуміння учасників про сам процес, підвищує їхню відповідальність за реалізацію стратегії / програми або проєкту, підсилює стійкість результатів і тривалість фінансування.

Існують *два основних типи оцінювання:* проміжне і узагальнювальне.

Проміжне оцінювання – проводять під час реалізації програми. Його мета – виявлення проблем і вдосконалення наявної стратегії / програми, поліпшення поточної реалізації проєкту та сприяння ухваленню рішення тоді, коли можна ухвалити рішення і змінити / скоригувати діяльність.

Узагальнювальне (або завершальне) оцінювання – здійснюється після реалізації програми. Мета узагальнювального оцінювання – демонстрація результатів програми, підбиття підсумків і поліпшення майбутніх програм. Вона може проводитися: а) відразу після завершення реалізації стратегії / програми і/або

проєкту та припинення фінансування з боку влади, донора; б) постфактум – через 3–7 років після завершення програми для оцінювання її довгострокового впливу або наслідків програми.

Виділяють *шість основних видів оцінювання:*

1) послідовності дій / діяльності: дає концептуальні відповіді на питання щодо базової логіки побудови проєкту, програми або стратегії (логічні зв'язки між причинами і наслідком); операційної логіки і послідовності дій у межах проєкту, програми або стратегії;

2) попереднє оцінювання операційної стратегії. Це оцінювання обов'язкове до початку практичної реалізації. Вона допомагає оцінити, як діють різні частини стратегії / програми (як самі компоненти програми взаємодіють між собою, також і їхню взаємодію з необхідними ресурсами на виконання програми). Загалом цей вид оцінювання спрямований на мінімізацію можливих ризиків;

3) процесу реалізації, тобто оцінювання того, як технічно впроваджувалася та чи інша програма. Це оцінювання дає детальну інформацію про те, що проєкт, програма або стратегія реалізуються відповідно до плану; а також інформацію про функціонування і результативність проєкту / програми або стратегії для тих, хто зацікавлений у їхній повторної реалізації. Цей вид оцінювання також забезпечує постійний зворотний зв'язок у допомогу керівництву;

4) оцінювання через дослідження конкретних прикладів-ситуацій (case study). Цей метод дозволяє проводити навчання на «живих» прикладах через вивчення вдалих і невдалих практик із тим, щоб знати, як менеджеру або політику діяти в аналогічних ситуаціях або як не попадати в такі ситуації. Цей метод заснований на всебічному розумінні складних ситуацій. У цьому вигляді оцінювання сила прикладу відіграє вирішальну роль;

5) оцінювання довгострокових ефектів програм або оцінювання впливу. Таке оцінювання проводять після завершення проєктів і програм (зазвичай через 3–7 років) для того, щоб оцінити фактичний вплив проєктів, програм або стратегій на суспі-

льство загалом. З'ясовують, чи дійсно безліч проєктів і програм зазнали змін, що відбулися в суспільстві? На основі оцінювання впливу збирається інформація про здійснений проєктами і програмами масштабний ефект і про досягнення ними своїх довгострокових перспектив. За допомогою цієї вправи визначають причинно-наслідкові зв'язки між поставленими цілями і досягнутими результатами;

6) мета-оцінювання, покликана об'єднати результати декількох оцінювань (короткотермінових, середньострокових, довгострокових), відомих досліджень з подібної тематики. Вона порівнює на основі загальних критеріїв різні дослідження з однієї і тієї самої проблеми, але з різними результатами. Завдяки цьому мета-оцінювання узагальнює всебічні дані, об'єднує їх під загальні підстави. Мета-оцінювання необхідне для забезпечення більшої надійності висновків, їхнього підтвердження або спростування [19].

2. Рівні та система оцінювання

Як і в моніторингу, існує 3 рівня оцінювання – оцінювання на рівні *проєкту, програми* і на рівні *стратегії* / *політики.* Оцінювання на рівні *політики* є найбільш агрегованим оцінюванням на макрорівні, оскільки реалізацію політики забезпечують за допомогою реалізації кількох програм. Оцінювання *програми,* зі свого боку, являє собою більш агреговане оцінювання порівняно з оцінюванням проєктів, оскільки реалізація програми, зазвичай, забезпечується через здійснення декількох проєктів, тоді як оцінювання *проєкту* являє собою первинний рівень оцінювання на мікрорівні.

Система оцінювання може виглядати так (табл. 4.1).

Таблиця 4.1 – Система оцінювання

Показник оцінювання	**Критерії**	**Параметри для оцінювання**	**Індикатори (критерії успішності)**	**Метод збирання даних**	**Відповідальні виконавці**	**Терміни**
Відповідність	Як проєкт сприяє розв'язанню проблем? Наскільки проєкт відповідає потребам громади?	Умови, за яких можна вважати, що проєкт відповідає розв'язанню проблем і задоволенню потреб населення				
Результативність	Наскільки проєкт досягає визначених показників реалізації?	Умови, за яких можна вважати завдання виконаними				
Ефективність	Наскільки проєкт досяг своїх цілей у визначені терміни та в межах запланованого бюджету?	Умови, за яких можна вважати співвідношення затрат і результатів виправданими				
Вплив	Який вплив здійснив проєкт на зміни в громаді?	Умови, за яких можна вважати, що проєкт позитивно вплинув на зміни в громаді				
Сталість	Чи матиме проєкт позитивний вплив на зміни в громаді після закінчення його реалізації?	Умови, за яких можна вважати, що зміни в громаді будуть і надалі тривати в бажаному напрямку				

3. Учасники оцінювання

Функції керівного органу оцінювання програми можуть виконувати такі організаційні структури:

– відповідальний за реалізацію стратегії / програми підрозділ обласної державної адміністрації, виконавчого комітету міської ради (внутрішнє оцінювання);

– міжвідомчий орган з оцінювання програм, очолюваний заступником голови обласної державної адміністрації, заступником голови міської ради (зовнішнє оцінювання).

До складу міжвідомчого органу з оцінювання програм можуть входити представники Моніторингового комітету.

Для проведення оцінювання можуть залучатися представники інших органів влади, наукових кіл, зацікавлених сторін, громадськості, зокрема з метою проведення збирання даних та їхнього аналізу; оприлюднення результатів оцінювання; вироблення рекомендацій щодо вдосконалення змісту та механізмів реалізації стратегії / програми на основі цих результатів.

Процес оцінювання на проміжному та підсумковому етапах здійснюється у формі поєднання внутрішнього та зовнішнього оцінювання.

Внутрішнє оцінювання здійснюється керівним органом реалізації програми на основі аналізу даних моніторингу реалізації програми, інших даних статистики, управлінської звітності, самооцінювання управлінської діяльності.

Зовнішнє оцінювання здійснюється міжвідомчим органом з оцінювання з можливим залученням незалежних організацій (експертів), які на основі технічного завдання, сформульованого органом, відповідатимуть за проведення фокус-груп, опитування громадської думки, незалежного експертного аналізу.

У проведенні оцінювання беруть участь дві сторони: замовник і експерт із проведення оцінювання. Замовником є керівник організації, діяльність якої належить оцінювати, або керівник керівної організації або керівник організації-донора, які хотіли б мати думку незалежного експерта про стан справ в організації, яка отримує гранти, або інші зацікавлені сторони, що хочуть

отримати незалежну інформацію про стан справ у проєкті / програмі / стратегії [19].

4. Методи оцінювання

Метод – це сукупність підходів або дій практичного або теоретичного характеру для вивчення дійсності. Метод завжди підпорядкований виконанню конкретного завдання. Результат дослідження залежить від методу дослідження. Саме тому методи мають вирішальне значення, оскільки вони задають загальний напрямок дослідження (у цьому разі оцінювання), є відправною точкою під час оцінювання отриманих даних, допомагають експерту (дослідникові) здійснювати оцінювання на надійно встановлених фактах, звільняють від суб'єктивізму, однобічності.

У сучасній практиці для отримання об'єктивної оцінки результативності застосовують використання одночасно різних методів для оцінювання певного завдання: аналіз зацікавлених сторін, перегляд документів, спостереження, опитування, напівструктуровані інтерв'ю, дослідження окремого прикладу, фокус-групи, ранжування тощо.

Існують різні класифікації методів:

1) на етапі ***проміжного оцінювання*** збираються та аналізуються дані щодо всіх або визначених питань оцінювання, зокрема результативності та ефективності програми. У разі нестачі ресурсів є можливим проведення оцінювання частини заходів програми.

Методи оцінювання на цьому етапі такі: аналіз даних моніторингу реалізації стратегії / програми та релевантних програм за умови їхнього існування в конкретних областях та інших регіонах України; дані оперативної управлінської звітності виконавців стратегії / програми / проєкту; інші дані статистики, які є дотичними до сфери дії стратегії / програми / проєкту; спостереження за виконанням заходів стратегії / програми / проєкту; фокус-групи з виконавцями, бенефіціарами стратегії / програми / проєкту; інтерв'ю із представниками виконавців і зацікавлених сторін стратегії / програми / проєкту; вивчення окремих випадків;

незалежний експертний аналіз стану певної сфери та середовища його розвитку тощо;

2) на етапі ***підсумкового оцінювання*** збираються та аналізуються дані щодо результативності, ефективності, сталості та впливу програми.

Методи оцінювання на цьому етапі такі: аналіз нормативно-правової бази у відповідній сфері; аналіз даних моніторингу реалізації стратегії / програми та релевантних програм за умови їхнього існування в конкретній області та інших регіонах України; аналіз даних попереднього та проміжного оцінювання; дані управлінської звітності виконавців стратегії /програми / проєкту; інші дані статистики, які є дотичними до сфери дії стратегії / програми / проєкту; дані прогнозів соціально-економічного розвитку України, області; розроблення сценаріїв майбутнього розвитку регіону, зокрема досліджуваної сфери; фокус-групи з виконавцями та бенефіціарами стратегії / програми / проєкту; інтерв'ю із представниками виконавців і зацікавлених сторін; опитування громадської думки, зокрема зацікавлених сторін, бенефіціарів, у різних формах; вивчення окремих випадків; незалежний експертний аналіз змін у відповідній сфері (методи аналізу за багатьма критеріями тощо) [19].

5. Етапи проведення оцінювання

Виділяють *5 основних етапів* проведення оцінювання, кожен із яких має свій головний фокус.

Етап 1. Планування оцінювання (розроблення інструментів)

На цьому етапі визначають, скільки часу буде потрібно на проведення оцінювання, зокрема на збирання даних, огляд документів, підготовку звітів тощо. Здійснюється підготовка Технічного завдання для кожного члена комітету з оцінювання, уточнюються цілі і причини оцінювання, побажання замовників. Визначаються зацікавлені сторони в результатах оцінювання: замовники, донори, виконавці програм, одержувачі допомоги,

громадськість (у всіх, зазвичай, різні цілі та інтереси). Визначається коло питань, на які оцінювання має дати відповідь.

Орієнтовна структура плану оцінювання складається з таких розділів: вступ, опис проблем і питань, на які потрібно відповісти в процесі оцінювання, опис запланованих методів збирання та аналізу даних і джерел даних, графік проведення оцінювання, кошторис витрат, склад експертів, попередня схема звіту (результати оцінювання).

За наявності будь-яких особливих вимог (наприклад, конфіденційність) – вони також входять у структуру завдання на оцінювання.

На підставі плану оцінювання визначають коло осіб, охоплених інтерв'ю, складають план засідань комітету з оцінювання та зустрічей із замовником програми.

Етап 2. Підготовка

У процесі цього етапу уточнюють Технічне завдання на проведення оцінювання, визначають відповідні методи збирання даних, можливі джерела інформації, проводять огляд документів. Важливою частиною цього етапу є визначення основних питань, на які оцінювання повинне дати відповідь. Визначення проблеми і постановка питань є надзвичайно важливим завданням, тому що часто від цього залежить успіх оцінювання.

Основними питаннями оцінювання стратегії / програми є такі:

– відповідність, тобто сумісність завдань програми з державними та регіональними пріоритетами, спрямованістю на розв'язання та задоволення реальних проблем і потреб розвитку області;

– результативність, тобто рівень досягнення та реалізації визначених завдань і заходів програми, її наслідки та вплив на становище бенефіціарів, регіону загалом;

– ефективність, тобто забезпечення реалізації цілей програми за помірних витрат ресурсів;

– сталість, тобто ймовірність продовження позитивного впливу від реалізації програми після закінчення періоду її реалізації;

– вплив, тобто ефект, що його справила стратегія на розвиток регіону загалом.

Етап 3. Збирання даних

На цьому етапі експерти використовують кількісні та якісні методи збирання інформації (фокус-група, спостереження, анкетування, опитування, інтерв'ю, аналіз документації тощо) для збирання фактів і свідчень про реалізацію проєкту / програми / стратегії.

Етап 4. Аналіз отриманих даних

На четвертому етапі отримані дані інтерпретують, аналізують. На основі цього роблять висновки.

Ланцюжок аналізу і результати оцінювання. *Факти* (дані, цифри, факти, цитати тощо). *Висновки* готують на основі аналізу декількох фактів і виявлених тенденцій. *Висновки* готують на основі аналізу та взаємозв'язку кількох висновків. *Рекомендації* є конкретними відповідями на питання, *як* боротися з виявленими проблемами та/або підвищити ефективність проєкту, програми або політики. *Отримані підсумкові висновки* являють собою загальні агреговані висновки, зроблені на основі висновків і висновків кількох оцінок.

Серед основних видів аналізу виділяють кількісні та якісні види.

Види кількісного аналізу:

– *описовий аналіз* (опис ситуації за допомогою даних) використовують, коли потрібно ознайомити із ситуацією, дати кількісні параметри явища (наприклад, аналіз даних щодо реєстрації ВПО);

– *порівняльний аналіз* використовують, коли основну увагу приділяють порівнянню однієї програми з іншою, поточної ситуації із ситуацією в минулому тощо;

– *реляційний (відносний) аналіз* виявляє взаємозв'язок між різними показниками і змінними, між різними подіями та явищами.

Основні види якісного аналізу:

– *контент-аналіз* передбачає аналіз змісту і дає відповідь на питання, наприклад, з якою частотою відбувалася подія;

– *ситуаційний аналіз* передбачає аналіз і роз'яснення конкретної ситуації з використанням цитат, ілюстрацій, докладних описів;

– *епізодичний аналіз* передбачає аналіз і роз'яснення конкретних епізодів, дає невеликі практичні приклади, службовці для ілюстрації будь-якої проблеми або її епізоду.

Іноді використовують комбінований варіант аналізу.

Основні проблеми при аналізі даних

Надлишок даних – доступність або наявність великого масиву даних. На жаль, їх складно використовувати і потрібно продумувати, які дані потрібні, як і наскільки їх можна взаємопов'язувати. Отже, надлишок даних вимагає занадто багато часу і ресурсів для відсіювання непотрібних даних.

Недостатні, або неповні дані – коли зібраних даних бракує, щоб провести досить глибокий аналіз і зробити будь-які серйозні висновки і рекомендації.

Суперечливі дані – це така проблема, коли дані, отримані різними методами і з різних джерел, суперечать один одному.

Ненадійні / недостовірні дані – проблема, коли зібрані дані не надійні (наприклад, через ненадійність обраного методу, високу ймовірність похибки вибірки або великої кількості підстановок у роботі інтерв'юерів). Такі дані ставлять під загрозу дослідження загалом і робить неможливим використання його даних для аналізу і висновків оцінювання, тому що може поставити під сумнів об'єктивність і надійність самого оцінювання та її результатів.

Етап 5. Підготовка звіту про проведення оцінювання

Підготовка Звіту та його презентація – фінальна стадія роботи з оцінювання. Загалом у Звіті мають бути відображені основні підсумки оцінювання, інформація про фактичний стан реалізації стратегії / програми / проєкту, вказані способи розв'язання проблем, розглянуті можливості внесення змін до стратегії реалізації програми, запропоновані рекомендації.

Структура офіційного звіту з оцінювання містить: резюме, вступ і попередню інформацію про програму, управління процесом оцінювання, методологію оцінювання, отримані дані та їхній аналіз, загальні висновки щодо поточного стану програми, рекомендовані заходи, додатки.

Звіт про результати оцінювання повинен містити відповіді на всі питання оцінювання і відповіді на розв'язання всіх проблем, визначених раніше в технічному завданні на проведення оцінювання.

Звіт про результати оцінювання повинен бути за можливості коротким і систематизованим, повинен концентруватися на наданні основної важливої інформації, яку також бажано надавати спочатку у стислому вигляді (короткий висновок) і більш детально – в основній частині документа. Звіт про результати оцінювання повинен бути обґрунтованим – з достатньою кількістю фактів і свідчень (також поданих у вигляді графіків, таблиць і схем для більш наочного уявлення).

Бажано, щоб Звіт про результати оцінювання містив у собі порівняння з попередньою ситуацією (попередніми даними) і з вихідною ситуацією (вихідними даними).

Звіт про результати оцінювання повинен бути складений за обов'язкової участі основних зацікавлених сторін із тим, щоб врахувати різні думки і позиції. Це значно підвищує якість звіту. Звіт про результати оцінювання повинен бути своєчасним.

Характеристики професійного оцінювання такі:

1. Неупередженість та об'єктивність. Процес проведення оцінювання повинен бути нейтральним і прозорим.

2. Корисність. Оцінювання і її результати повинні надаватися своєчасно для використання в ухваленні рішень. Резуль-

тати оцінювання повинні містити надання ясних, конкретних, досить коротких, зрозумілих висновків і рекомендацій.

3. Технічна адекватність. Оцінювання повинне мати відповідну форму, його повинні проводити компетентні фахівці.

4. Внесок учасників. Проведення професійного оцінювання вимагає усвідомлення потреб, очікувань та інтересів різних зацікавлених сторін; обговорення з ними питань і проблем і забезпечення залучення основних зацікавлених сторін. В іншому разі результати оцінювання не будуть підтримані і/або корисні через відсутність їхньої відповідності основним потребам і інтересам.

5. Зворотний зв'язок і поширення. Професійне ефективне оцінювання вимагає наявності постійного зворотного зв'язку через систематичне обговорення відповідних питань із замовниками оцінювання та іншими основними зацікавленими сторонами (виконавцями, керівництвом програми, бенефіціарами, донорами тощо) під час процесу проведення оцінювання. Також необхідно поширення результатів оцінювання серед зацікавлених сторін для забезпечення їхнього використання в розробленні майбутніх політик, програм і проєктів.

6. Адекватності витраченим коштам. Оцінювання повинне мати розумну вартість і гарантувати забезпечення доданої цінності завдяки прикладеним зусиллям експертів і їхньому аналітичному вкладу. В іншому разі оцінювання не буде ефективним і раціональним, якщо її додана цінність низька і/або вартість оцінювання перевищує позитивний ефект від рекомендацій щодо підвищення ефективності проєкту, програми або політики [19].

6. Декларація та спосіб повідомлення результатів оцінювання

Оприлюднення інформації щодо результатів оцінювання необхідно здійснювати:

– *до початку оцінювання* – для інформування зацікавлених сторін про цілі і завдання проведеного оцінювання;

– *під час проведення оцінювання* – для ознайомлення зацікавлених сторін із процесом оцінювання;

– *після завершення оцінювання* – для загального ознайомлення з результатами оцінювання, висновками і рекомендаціями, а також для того, щоб інформувати про подальшу роботу (як будуть використані результати оцінювання).

Спосіб повідомлення результатів оцінювання: 1) офіційні способи: письмові звіти; оприлюднення на сайті організацій зацікавлених сторін; наради, офіційні зустрічі; презентації (із залученням великої кількості учасників, преси тощо); 2) неофіційні способи: телефонні повідомлення; електронна пошта; внутрішнє листування.

Вибір способу повідомлення залежить від багатьох чинників і від різних потреб та інтересів зацікавлених груп. Часто від способів повідомлення результатів оцінювання залежить подальша доля оцінювання, а саме – реалізація її рекомендацій або, навпаки, неприйняття результатів оцінювання.

Для успішного і правильного повідомлення про результати оцінювання необхідно, щоб повідомлення про результати оцінювання, незалежно від способів його надання, задовольняло такі критерії: містило необхідні дані; було викладено доступною і зрозумілою користувачеві мовою; було неупередженим і подано в нейтральному стилі; було прагматично, тобто зачіпало б лише те, що необхідно для зацікавлених сторін; не містило тільки негативну інформацію; містило висновки і рекомендації, а також отримані уроки і поради щодо підвищення ефективності проєкту, програми або політики [19].

ТЕМА 5. Моніторинг і оцінювання програм регіонального розвитку в Україні

1. Правові засади для здійснення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій і програм регіонального розвитку (національний рівень).

2. Основні підходи до моніторингу та оцінювання стратегій і програм (регіональний рівень).

3. Інституційна спроможність органів влади щодо проведення моніторингу та оцінювання програм.

1. Правові засади здійснення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій і програм регіонального розвитку (національний рівень)

Базовий Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [6], ухвалений у березні 2000 року: визначає державні цільові програми як довгостроковий тип програмних документів, заходи, завдання та показники якого визначають заходи державної та регіональних щорічних програм соціально-економічного розвитку.

Відповідно до профільного закону проєкт програм має містити розрахунок очікуваних результатів (економічних, соціальних, екологічних тощо) виконання програми та її ефективності, однак методика визначення та виміру досягнення цих показників не описана.

Водночас, на думку багатьох урядовців, політиків, незалежних експертів, для побудови логічної схеми взаємозалежності між програмними документами в Україні необхідно внести низку змін до нормативно-правової бази, зокрема до Бюджетного кодексу України, передусім щодо формування бюджету за програмно-цільовим методом; законів України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [6], «Про державні цільові програми» [7], за-

твердити структуру та порядок розроблення прогнозних і програмних документів, зокрема державних цільових програм.

Для визначення тенденцій розвитку правової бази моніторингу та оцінювання програм варто проаналізувати новації, пропоновані проєктом Порядку розроблення та виконання державних цільових програм [37], розроблених Міністерством економіки України, де йдеться про таке:

1) обов'язковість внесення до проєкту Програми розділу «Оцінка очікуваних результатів виконання Програми, зокрема економічних, соціальних, екологічних, та визначення її ефективності». Зазначена оцінка має містити перелік кількісних показників, які будуть досягнуті внаслідок виконання Програми порівняно з показниками, зафіксованими офіційною статистикою найближчого звітного року. Перелік показників подано в таблиці «Розрахунок очікуваних результатів виконання державної цільової програми»; 2) необхідність підготування щорічних (проміжних) звітів про виконання програми державним замовником, що їх надають Кабінету Міністрів України.

Ці звіти мають містити дані про виконання заходів і завдань, визначених програмою за звітний період; оцінювання ефективності виконання програми; пропозиції щодо подальшого його виконання, 3) кінцевий звіт має містити висновок про остаточні результати виконання програм на основі оцінювання результативності й ефективності виконання її заходів і завдань.

Крім того, Міністерство економіки України, за сприяння проєкту «ЛАРГІС ІІ», фінансованого Департаментом сприяння міжнародному розвитку і Великої Британії, розробило проєкти угод щодо регіонального розвитку та порядок їхньої підготовки, укладення та виконання. Ці документи визначають процедуру моніторингу виконання спільних заходів органів влади різного рівня та оцінювання ефективності реалізації угоди [26].

2. Основні підходи до моніторингу та оцінювання стратегій і програм (регіональний рівень)

Оцінювання має забезпечувати достовірну, корисну інформацію та надавати змогу використовувати набутий досвід у процесі ухвалення ефективних управлінських рішень. **Моніторинг та оцінювання ефективності реалізації пріоритетних напрямів** регіональної політики доцільно здійснювати за показниками, які відображають як загальні результати розвитку економіки регіону та її окремих галузей, так і зміни його фінансового стану, розвитку інфраструктури, демографічної ситуації, рівня життя і доходів населення.

Ця група показників містить:

– валовий регіональний продукт (усього та в розрахунку на одну особу);

– індекс фізичного обсягу валового регіонального продукту;

– кількість суб'єктів Єдиного державного реєстру підприємств і організацій України (зокрема включених і виключених із нього протягом року)

– кількість підприємств – суб'єктів підприємницької діяльності;

– кількість фізичних осіб, зайнятих підприємницькою діяльністю; наявність основних засобів і рівень їхнього зношення;

– індекси промислової продукції;

– обсяги та індекси продукції сільського господарства;

– індекси виконаних будівельних робіт;

– індекси обороту роздрібної торгівлі;

– обсяги споживання паливно-енергетичних ресурсів у розрахунку на 1 грн валової доданої вартості;

– кількість населення на кінець року;

– коефіцієнти народжуваності, смертності і природного приросту; середньомісячна номінальна заробітна плата найманих працівників;

– індекси номінальної та реальної заробітної плати.

Здійснення моніторингу передбачає аналіз зазначених показників.

Усі розроблені методики залежно від викладеної інформації умовно можна поділити на три групи: методики, що ґрунтуються на експертних оцінюваннях; методики, що ґрунтуються на статистичній інформації; методики, що ґрунтуються на експертно-статистичних розрахунках.

Алгоритм оцінювання ефективності функціонування механізму регулювання процесів економічного розвитку регіонів складається з таких етапів.

1. Формування мети оцінювання, оскільки цей механізм має забезпечувати реалізацію стратегічних цілей розвитку регіонів і держави, тому необхідно визначити певний набір оцінювальних критеріїв.

2. Розроблення критеріїв оцінювання. Під час визначення оцінки ефективності цього механізму необхідно визначити такі критерії, які будуть характеризувати різні прояви державного регулювання, рівень і якість цього механізму відповідно до потреб та інтересів регіону.

3. Добір показників і їхньої кількості, на базі яких буде здійснюватися визначення оцінювання, що характеризують ефективність функціонування механізму регулювання процесів і його вплив на економічний розвиток регіонів.

У кожній державі наявні специфічні підходи до формування системи оцінювання управлінської діяльності у сфері регіонального розвитку, зокрема відповідних програмних документів [21].

Розроблення єдиної методології формування регіональних стратегій розвитку як середньо- і довгострокових документів щодо розвитку було започатковано в липні 2002 року, коли Міністерство економіки України підготувало Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку [20].

Серед процедур, пов’язаних із реалізацією затвердженої регіональної стратегії, важливі процедури з визначення критеріїв та запровадження моніторингу реалізації стратегії, її періоди-

чного коригування з визначенням на черговий середньостроковий період першочергових завдань регіонального розвитку.

Затвердження загальнодержавних стратегій соціально-економічного розвитку є основою для розроблення регіональних стратегій розвитку.

Аналіз наявних регіональних стратегій розвитку в Україні довів, що моніторинг реалізації стратегії є обов'язковою їхньою частиною. Це свідчить про активне впровадження моніторингу та оцінювання результативності дій у публічному управлінні.

Проведення моніторингу та оцінювання результативності реалізації регіональних стратегій і планів заходів здійснюється обласними, Київською міськими державними адміністраціями відповідно до порядку, визначеного Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» від 11 листопада 2015 р. № 932 [35], а також Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, затвердженої Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 31.03.2016 № 79 (зі змінами) [28].

Система моніторингу та оцінювання результативності реалізації є складовою процесу управління регіональним розвитком, орієнтованого на результат, який засновано на чіткому визначенні результатів оцінювання досягнень. Це дозволяє ухвалювати відповідні управлінські рішення, що забезпечать високу ефективність реалізації стратегічних документів, покращить якість управління регіональним розвитком і дозволить поліпшити соціально-економічне становище регіонів.

Моніторинг та оцінювання результативності виконання регіональної стратегії розвитку та Плану заходів здійснюватиметься за допомогою порівняння фактично отриманих значень індикато-

рів оцінювання результативності виконання завдань і їхніх прогнозних значень.

3. Інституційна спроможність органів влади щодо проведення моніторингу та оцінювання програм

Моніторинг і оцінювання програм у багатьох західних країнах є частиною «результативного управління» (Results Based Management), яке загалом складається з шести окремих компонентів:

1) участь зацікавлених сторін (stakeholders);

2) визначення очікуваних результатів;

3) визначення відповідальності та ризиків;

4) вибір показників результативності й ефективності діяльності;

5) збирання даних про результативність і ефективність діяльності;

6) складання відповідних звітів про проведення оцінювання.

Результативне управління передбачає об'єднання цих компонентів у програмному циклі від планування й оцінювання.

Забезпечення циклу результативного управління й, зокрема, вимірювання виконання, потребує певного рівня інституційної спроможності.

Складові інституційної спроможності в здійсненні моніторингу та оцінювання програм і стратегій регіонального розвитку:

1) існування інституційної системи оцінювання урядової діяльності та програм;

2) підготовлені кадри державних службовців і професійних оцінювачів;

3) мережа незалежних агентств чи експертів із питань оцінювання;

4) належне методологічне й технічне забезпечення державної системи статистики;

5) організаційна культура органів влади;

6) вплив позитивного досвіду неурядового середовища.

Тенденцією в оцінюванні управлінської діяльності є використання різних інструментів залучення громадськості до процесу оцінювання або пошук якнайбільшої кількості способів оприлюднення результатів цього процесу.

Інституційну систему моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку в Україні подано такими ланками:

1. *Кабінет Міністрів України* – здійснює загальне керівництво процесом розроблення та контролю за виконанням програм і, зокрема, має повноваження затверджувати їх, вносити зміни, припиняти виконання чи продовжувати термін виконання програм (відповідно до Закону України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 року Кабінет Міністрів України [7]).

2. Міністерство розвитку громад і територій України – відповідає за реалізацію регіональної політики, моніторинг соціально-економічного розвитку. У структурі цього Міністерства *Директорат регіональної політики* серед основних завдань має «здійснення моніторингу та оцінювання впливу на соціально-економічний розвиток регіонів проєктів регіонального розвитку».

Директорат із питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою забезпечує координацію, здійснює моніторинг оцінювання результатів реалізації державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, розробляє пропозиції щодо її продовження або коригування.

Крім того, закріплено функції щодо організації процесу моніторингу та оцінювання результатів державної політики серед інших підрозділів Міністерства розвитку громад і територій України (Департамент впровадження пріоритетних проєктів регіонального розвитку, Директорат просторового планування територій та архітектури, Директорат технічного регулювання в будівництві та ін.) [33].

3. *Обласні державні адміністрації* – відповідають за розроблення програмних документів соціально-економічного розвитку регіонів *департаменти економічного розвитку*.

Система підготовки державних службовців у сфері оцінювання недосконала. В Україні фактично немає ринку незалежних експертів, і того більше, агентств, спроможних до зовнішнього оцінювання урядових програм.

Для потреб моніторингу виконання урядових програм у сфері регіональної політики необхідно провести технічне переоснащення в бік формування електронних систем моніторингу.

В Україні на національному рівні досвід запровадження оцінювання програм, сучасні підходи до програмного менеджменту та регіональної політики загалом поширюється насамперед посередництвом проєктів міжнародної технічної допомоги, що їх здійснюють команди експертів чи українські неурядові організації.

У зарубіжних країнах система моніторингу й оцінювання є складовою існування державного та наднаціонального (у разі – ЄС) менеджменту реалізації публічних програм.

В Україні ще лише розпочалася діяльність щодо структурування системи урядових програмних документів, побудови їхньої ієрархії, зокрема й визначення ролі моніторингу та оцінювання. Проєкти наявних нормативних документів засновані на концепції оцінювання запланованих результатів програм. Донедавна в програмових документах оцінювання реалізації зводилося до аналізу виконання заходів і контролю за витрачанням бюджетних коштів.

Досвід моніторингу й оцінювання проєктів і програм існує в середовищі неурядових організацій, зокрема тих, які реалізовували великі грантові проєкти, що їх фінансували донори. Також саме неурядові організації вже здійснили кілька проєктів, спрямованих на поширення навичок моніторингу за результатами управлінської діяльності [26].

ТЕМА 6. Особливості оцінювання ефективності реалізації регіональної політики у країнах – членах ЄС

1. Напрями, учасники та методологія оцінювання.
2. Основні підходи до оцінювання регіональної політики в країнах ЄС.
3. Методологія, переваги та недоліки підходів до оцінювання.

1. Напрями, учасники та методологія оцінювання

Прозорість процесу реалізації стратегії та програми регіональної політики є важливою складовою оцінювання ефективності управління у країнах – членах ЄС. Вимірювання ефективності регіональної політики країн – членів ЄС може визначатися результатами дії таких її напрямів, як ек*ономічний, політичний, історико-культурний, суспільний.*

Економічний пов'язаний із рівнем залучення інвестиційних ресурсів,новітніх технологій, розширення зовнішньоекономічних зв'язків. Результати дії політичного напряму визначаються зростанням рівня забезпечення більшої самостійності регіонів на міжнародній арені.

Історико-культурний напрям знаходить свій прояв у поширенні культурного надбання та історичної спадщини регіонів.

Суспільний напрям є основою активізації участі регіонів в економічному, культурному, політичному розвитку національної економіки. Важливим кроком у підвищенні рівня *соціально-економічного розвитку* регіонів країн – членів ЄС стало затвердження стратегії соціально-економічного розвитку ЄС на період до 2020 р. «Європа – 2020». Це стратегія інтелектуального, стійкого і всеосяжного зростання, що скоригована з урахуванням уроків кризи, у якій викладені уявлення про соціальну ринкову економіку Європи у XXI ст., *загальне зростання*: створення економіки з високим рівнем зайнятості працездатного населення, що забезпечує згладжування соціальних і територіальних відмінностей.

У стратегії «Європа – 2020» на перший план висуваються три взаємодоповнювальних пріоритети: *інтелектуальне зростання:* розвиток економіки, що спирається на знання та інновації; *стабільне зростання:* сприяння ефективному використанню ресурсів, створенню більш економічної, і, здебільшого, більш конкурентоздатної економіки. В основі стратегії – конкретні дії на рівні ЄС і національному рівні. Усі країни – члени ЄС прийняли свої національні завдання в кожному з цих напрямів.

Досліджуючи характеристики та завдання регіональної політики країн – членів ЄС, варто зазначити, що певні її особливості властиві кожній із країни. Основними об'єктами регіональної політики країн – членів ЄС є регіони другого рівня.

У Бельгії та Франції – це провінції; Великобританії – групи графств; Італії, Люксембурзі, Греції – регіони; Данії, Ірландії – групи амперів; Іспанії – автономні громади; Нідерланди – комісії регіональної координації; Німеччині – урядові округи. Така градація об'єктів регіональної політики, а також особливості соціально-економічного розвитку країн обумовлюють відмінності методичних підходів до оцінювання її ефективності. Європейські країни мають різні традиції щодо оцінювання державної та регіональної політики. Для деяких країн оцінювання державної політики є установленою практикою (наприклад, Німеччина, Нідерланди, Великобританія); для інших – оцінювання політики більш сучасна практика, яка стимульована приєднанням до ЄС (наприклад, Австрія, Італія та Польща) .

Причинами посилення уваги до оцінювання регіональної політики в країнах ЄС є необхідність обґрунтування рішень із перерозподілу фінансових ресурсів у межах реалізації Політики згуртованості, а також наявність законодавчих вимог (Норвегія, Англія).

Так, у Фінляндії, Німеччині та Нідерландах обов'язковим є контроль та оцінювання ефективності програм регіонального розвитку і це передбачено в Законі про регіональний розвиток. У деяких країнах оцінювання проводять зовнішні незалежні оцінювачі за допомогою використання таких її форм, як аудит, зві-

тність, зовнішні експертні оцінки (наприклад, Німеччина, Велика Британія або Нідерланди). Відповідальність за оцінювання політики покладено на національний рівень у Нідерландах, Норвегії, Швеції Англії та Шотландії, а на субнаціональний – в Австрії.

У Фінляндії, Франції, Німеччині, Італії і Польщі оцінювання регіональної політики проводять як на національному, так і на федеральному та регіональному рівнях. У Франції ефективність політики оцінюють переважно на національному рівні, але на регіональному рівні влада відповідає за оцінювання програм політики згуртування.

Учасниками процесу оцінювання є консультанти і науковці, державні науково-дослідні інститути, національні та регіональні агентства, Національне контрольно-ревізійні управління, міністерства та органи влади.

Більшість оцінок зосереджені на оцінюванні впливу конкретних програм на розвиток певної території та обліку грошових коштів (особливо актуально це для Великобританії (Англія), Німеччини, Нідерландів і Норвегії) [21].

2. Основні підходи до оцінювання регіональної політики в країнах ЄС

Механізм оцінювання ефективності регіональної політики в країнах ЄС залежить від специфіки регіональної політики в кожній країні. В «інтегрованих» країнах (Ірландія, Греція, Португалія та Іспанія) регіональну політику проводять в умовах слабкого розвитку національної економіки порівняно з іншими країнами – членами ЄС, тобто особливу увагу приділяють проблемам національного економічного розвитку, рішенню ж проблем регіонального розвитку відводять другорядну роль. Конституції Німеччини та Італії, що характеризуються великими внутрішніми відмінностями – між північчю і півднем Італії, а також між «старими» і «новими» землями Німеччини, визначають принципи справедливого розвитку, приділяючи тим самим велику увагу питанням регіональної політики.

Першорядним завданням регіональної політики виділяють забезпечення можливості для структурно слабких регіонів брати активну участь у соціально-економічному розвитку країни за допомогою мінімізації впливу негативних чинників, які пов'язані з положенням цих регіонів. Регіональна політика спрямована на зміцнення їхнього економічного зростання.

Для досягнення даної мети створюють довгострокові і конкурентоспроможні робочі місця, дозволяючи водночас стабілізувати ситуацію на регіональному ринку праці і полегшити проведення структурних перетворень. У Німеччині ефективність визначається загалом щодо конкретних цілей і конкретних інструментів регіональної політики. Отже, для цих країн характерним є комплексний підхід, який передбачає оцінювання ефективності для окремих компаній ефектів, інструментів регіональної політики та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування за різними напрямами соціальної та економічної політики (бенчмаркінг).

Щодо регіональної політики скандинавських країн (Фінляндії та Швеції), то тут головним її напрямом є розв'язання проблем віддалених північних територій, хоча велику увагу приділяють і рівномірному розвитку регіонів по країні. Безпосередньо оцінювання ефективності регіональної політики ґрунтується на звітності політичних діячів. У цих країнах таке оцінювання вкладається в межі «плюралістичного» підходу, тобто ґрунтується на оцінюванні ефективності управління витратами.

Країни Північної Європи (Австрія, Франція, Данія, країни Бенілюкс та Великобританія) не проводять активну регіональну політику, тому для них проблема нерівномірного розвитку регіонів є менш актуальною. Найбільшу увагу приділяють залученню інвестицій у внутрішні регіони.

Регіональна політика є здебільшого процесом промислової реструктуризації регіонів. Вона як складова чинного підходу в межах політики «відродження» має яскраво виражену мету – поліпшення конкурентоспроможності окремих регіонів і розв'язання проблем зайнятості населення. У зв'язку з цим для оціню-

вання ефективності регіональної політики у Великобританії використовується «менеджерський» підхід, який ґрунтується на оцінюванні ефективності управління витратами. Оцінювання ефективності регіональної політики у Данії ґрунтується на звітності політичних діячів – «демократичний» підхід. Потрібно відмітити, що в таких державах, як Болгарія, Угорщина, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Словаччина, Словенія, Румунія, Чехія, Естонія, тобто країн, які набули членство в ЄС значно пізніше (2004, 2007 рр.) та мають відносно низький рівень соціально-економічного розвитку, проведення регіональної політики має певні особливості та складності, що потребує додаткового вивчення [21].

3. Методологія, переваги та недоліки підходів до оцінювання

У процесі проведення таких оцінювань використовують різноманітну методологію, зокрема макроекономічне моделювання, економетричний і статистичний аналіз, мікроеконометричний контрафактний аналіз і якісний аналіз ситуацій. Хоча оцінювання здебільшого має обмежений вплив на регіональну політику, однак у європейській практиці є приклади припинення дії певних інструментів політики, коригування алгоритмів вибору проєктів, процедур їхнього відбору та інституційних змін загалом.

Аналіз розвитку регіональної політики свідчить, що її ефективність у всіх країнах практично визначається рівнем розвитку та можливостями створення умов, які дозволяють регіонам повністю реалізувати наявний у них потенціал і тим самим збільшити їхній внесок у розвиток національних економік, що і є головним завданням регіональної політики країн – членів ЄС.

Зазначені вище підходи до оцінювання ефективності регіональної політики мають низку переваг, зокрема можливість здійснювати групування показників за основними напрямами діяльності регіональних органів влади, що дозволяє проводити аналіз за певними напрямами їхньої діяльності; можливість на основі отриманих результатів проводити порівняння між різними

територіями; можливість залучати для оцінювання інтегральних індикаторів за окремими тематичними площинами.

Зазначені методичні підходи містять низку недоліків: підміна критерію ефективності критерієм результативності; односторонність оцінювання під час визначення інтегральних показників за певним напрямом соціально-економічної політики та сферою управлінського впливу; велика кількість показників оцінювання. Для України вкрай важливим в умовах реалізації реформи децентралізації влади є досвід Німеччини щодо використання методів вимірювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Цей досвід доводить, що методи вимірювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування впливають на управління територіальним розвитком у багатьох відношеннях: у горизонтальному вимірі методика вимірювання ефективності спрямована на зміну характеру взаємодії органів місцевого самоврядування.

Практики політичного контролю, засновані на системі показників ефективності, сприяють зміні характеру ухвалення політичних рішень органами місцевого самоврядування і дозволяють проводити довгострокове планування і прогнозування результатів програм і політики загалом; система показників ефективності може бути також застосована для порівняння результативності діяльності органів місцевого самоврядування [21].

ТЕМА 7. Моніторинг діяльності органів влади

1. Параметричне оцінювання ефективності в процесі моніторингу діяльності державних службовців.

2. Система показників для моніторингу зовнішнього оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади.

3. Застосування статистичного моніторингу для аналізу стану й ефективності діяльності персоналу органу державної влади.

4. Моніторинг діяльності органів виконавчої влади на основі контент-аналізу електронних ЗМІ.

1. Параметричне оцінювання ефективності в процесі моніторингу діяльності державних службовців

Одним із універсальних способів для визначення показників діяльності є оцінювання витрат робочого часу на виконання функцій структурним підрозділом органу державної влади. У робочому часі службовця фіксують усі елементи, які виникають у процесі виконання ним своїх обов'язків і делегованих їм повноважень.

Отже, вивчення витрат робочого часу засобами моніторингу з використанням спеціальних методів спостереження за робочим часом (фотографії робочого часу, хронометражу) створює необхідну базу для вирішення таких питань, як:

– виявлення дублювальних елементів праці;

– виконання зайвих, надлишкових процедур та операцій;

– використання застарілих методів і технологій управління, що обумовлюють підвищення трудомісткості робіт;

– виявлення втрат робочого часу під час виконання службових завдань.

Робочий час державного службовця поділяється на час виконання службових завдань, передбачених посадовими обов'язками та закріплених у посадовій інструкції, і час, коли особа перериває роботу для відпочинку та не виконує службових обов'язків.

Ці перерви є необхідними, вони регламентовані правилами внутрішнього трудового розпорядку.

У змістовому плані робочий час державного службовця диференціюється на такі елементи, як підготовчі роботи; час основної роботи; час обслуговування робочого місця.

Підготовчий час необхідний працівнику для особистої підготовки та підготовки засобів праці для виконання службових обов'язків. На практиці цей вид часу визначається в мінімальних розмірах, тобто 1,5–2,0 % від тривалості робочого дня.

Час основної роботи керівників, їхніх заступників і фахівців містить усі процеси, пов'язані з підготовкою та ухваленням відповідних управлінських рішень, оцінюванням їхнього виконання та наслідків, виконанням процедур та операцій щодо участі в підготовці відповідних рішень.

На першому етапі визначають об'єкт спостереження (структурний підрозділ, окрема група державних службовців, окремі категорії службовців) і тривалість вивчення витрат робочого часу (безперервно з перервами) і термін проведення спостережень (місяць, тиждень).

Мінімальним терміном проведення спостережень повинен бути один робочий тиждень.

Для проведення спостереження за робочим часом державних службовців можна використовувати різні методи: фотографія робочого часу, хронометраж, самофотографія робочого часу, моментні спостереження тощо. Вибір одного або сукупності методів визначається метою аналізу та очікуваними результатами.

Рівень використання робочого часу працівника визначають так:

$$K_в = \frac{T_{пз} + T_{ор} + T_{оп} - (T_д + T_н + T_і + T_в)}{Ф_р}, \qquad (7.1)$$

де *Кв* – показник оцінювання використання корисного фонду робочого часу працівником (за термін моніторингового спостереження); *Тпз* – витрати робочого часу на підготовчу роботу, людино-год; *Тор* – витрати робочого часу на виконання основної роботи, людино-год; *Топ* – витрати робочого часу на відпочинок

та особисті потреби, людино-год; *Тд* – витрати робочого часу на дублювальні операції, людино-год; *Тн* – витрати робочого часу на виконання надлишкових процедур та операцій, людино-год; *Ті* – інші витрати робочого часу, які не стосуються діяльності цього структурного підрозділу, людино-год; *Тв* – втрати робочого часу, людино-год; *Фр* – фонд робочого часу, год.

Рівень використання робочого часу структурним підрозділом визначають як суму показників оцінювання використання корисного фонду робочого часу державних службовців, які входять до складу структурного підрозділу.

Це оцінювання порівняно з аналогічними підрозділами може стати основою для опрацювання більш досконалого балансу витрат робочого часу.

Вимірювання результатів роботи службовців як компонент оцінювання ефективності роботи структурних підрозділів пов'язане з урахуванням внутрішнього регламенту. Діяльність спрямована на реалізацію сукупності взаємопов'язаних функцій управління, що склалися внаслідок функціонального розподілу праці державних службовців і формування компетенції цього підрозділу.

Загальне оцінювання ефективності роботи посадовців структурного підрозділу здійснюється за формулою

$$E_{nc} = \frac{P_д}{B_п}, \tag{7.2}$$

де *Енс* – ефективність праці службовців; *Рд* – результат діяльності службовців; *Вп* – витрати праці службовців.

Витрати праці службовців можуть вимірюватися часом, який витрачено за період оцінювання, або мають грошове вираження через заробітну плату за період оцінювання діяльності. До параметрів, за якими вимірюють результат управлінської діяльності, належить, серед іншого, обсяг обробленої інформації, за якою ухвалені відповідні рішення. У цьому контексті можна звернути увагу на визначення кількох показників зазначеного па-

раметра. Так, найбільш вагомим серед показників є рівень оперативності управління, який розраховують за такою формулою

$$K_{oy} = \frac{\sum_{i=1}^{m} (D_i - d_i) K_i}{\sum_{i=1}^{n} D_i K_i}, \quad (7.3)$$

де *Коу* – коефіцієнт оперативності управління; *Д*1, *Д*2, … *Дn* – планові терміни виконання документів, днів; *d*1, *d*2, ... *dn* – перевитрати часу на виконання документів, днів (у разі дотермінового виконання *d* = 0); *К*1, *К*2, … *Кn* – коефіцієнти, що умовно характеризують, на якому рівні виконано цей документ; *n* – кількість документів.

Значення «*К*» може бути умовно встановлено залежно від рівня, на якому завершено виконання документа. Наприклад: начальник управління – 0,5, начальник відділу – 0,35, головний спеціаліст – 0,25, провідний спеціаліст – 0,15, спеціаліст першої категорії – 0,1, спеціаліст другої категорії – 0,05 тощо.

Інший показник, який характеризує рівень використання робочого часу, розраховують за такою формулою:

$$К_{рв} = \frac{\sum_{i=1}^{n} T_{зм}i - \sum_{i=1}^{n} \left(t_{пр}i + t_{пн}i\right)}{T_{зм}i \cdot n}, \quad (7.4)$$

де *Крв* – коефіцієнт використання робочого часу; *tпр* – втрати робочого часу, які залежать від *і*-го працівника, год; *tпн* – втрати робочого часу, які не залежать від *і*-го працівника, год; *Тзм* – змінний фонд робочого часу одного працівника, год; *n* – кількість обстежених працівників, осіб.

2. Система показників для моніторингу зовнішнього оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади

Система моніторингу діяльності органів публічної влади повинна створюватися та функціонувати на таких базових принципах і засадах:

1) законність – моніторинг здійснюють на підставі законодавства України і не всупереч його положенням;

2) системність – моніторинг потрібно розробляти, організовувати та впроваджувати на основі системного підходу до регулювання методологічного, фінансового, організаційного та кадрового забезпечення, використання отриманих результатів досліджень тощо;

3) єдність – методика та здійснення моніторингу є єдиними для всіх державних органів і їхніх структурних підрозділів;

4) відкритість – результати моніторингових досліджень є відкритими для громадськості, якщо інше не передбачено чинним законодавством, а сама – система моніторингу повинна дозволяти адаптувати її до вимог часу, оскільки коло актуальних питань постійно змінюється, змінюються вимоги та методичний досвід;

5) під моніторингові дослідження підпадають результати діяльності державних органів і їхніх структурних підрозділів (посадових осіб), а не процеси та умови їхнього досягнення;

6) моніторинг діяльності посадової особи повинен здійснюватися тільки в контексті моніторингу діяльності структурного підрозділу органу;

7) проведення моніторингу не повинно перешкоджати здійсненню державними органами та посадовими особами своїх функціональних (посадових) обов'язків;

8) відсутність інформації про результати діяльності державного органу (посадової особи) свідчать про відсутність самих результатів.

Система моніторингу складається із суб'єкта, об'єкта, предметів, параметрів, методів і засобів моніторингу.

Суб'єкт моніторингу – це орган публічної влади (у вузькому розумінні – орган виконавчої влади), до функцій і завдань якого віднесена компетенція щодо постійного дослідження діяльності органів виконавчої влади.

Об'єкт моніторингу – органи виконавчої влади, діяльність яких охоплено дослідженням.

Предмет моніторингу – конкретні результати діяльності органів виконавчої влади (рішення, їхні наслідки, вжиті заходи тощо) та соціальне оцінювання результатів цієї діяльності.

Параметри моніторингу – кількісні та якісні показники, що характеризують предмет моніторингу. Показники моніторингових досліджень для кожного із предметів визначаються на основі оцінювання діяльності структурних підрозділів і можуть бути об'єднані в групи: політичні, соціальні, економічні, організаційні та інші.

Методи та засоби моніторингу обирають залежно від специфіки об'єкта і предмета моніторингу та його параметрів. За формою методи моніторингу діяльності органів виконавчої влади поділяють на якісні, кількісні та комплексні. За об'єктами моніторингового оцінювання – оцінювання документів, експертне оцінювання та соціологічне оцінювання.

Передбачено, що система моніторингу діяльності органів виконавчої влади не заміщує наявні функції управління персоналом, зокрема щодо атестації і щорічного оцінювання державних службовців.

Результати моніторингу підлягають подальшому обробленню відповідно до загальної його мети, у цьому разі – удосконалення структури, технології та засобів діяльності органів. Одним із завдань такого оброблення є оцінювання ефективності діяльності апарату загалом та окремих його структурних підрозділів зокрема. Для того, аби отримати результати моніторингу оцінювання діяльності, застосовують метод порівняння з попереднім (базовим) станом; ідеальним станом; суміжними структурними підрозділами. Найбільш ефективним джерелом даних для оцінювання *функціональної ефективності* органів виконавчої влади є соціологічні опитування громадської думки, керівників і спеціалістів цих органів.

3. Застосування статистичного моніторингу для аналізу стану й ефективності діяльності персоналу органу державної влади

Система роботи з кадрами охоплює аналіз категорій посад державних службовців, визначення необхідності в кадрах відповідно до обсягу робіт, що покладені на конкретні органи,

підвищення кваліфікації службовців, наукову організацію праці та містить:

– індивідуальний аспект, який пов'язаний із формулюванням кваліфікаційних вимог за посадами, підбором і розстановкою кадрів, оцінюванням ефективності роботи державних службовців та аналізом ситуації з кадрами;

– системний аспект, що містить аналіз кваліфікаційної та вікової структури кадрів, визначення додаткової потреби в кадрах різної кваліфікації, формування кадрового резерву, планування контингенту для підвищення кваліфікації та аналіз загальної ситуації – вивчення динаміки кадрів, тобто зміни кваліфікаційної і вікової структури кадрів у часі та пов'язаних із цими процесами питань щодо результативності й ефективності діяльності персоналу органів державної влади.

Загалом можливе застосування агрегованих показників, які є комбінаціями із показників кількох статистичних форм звітностей і пов'язані з основними напрямами економічної діяльності регіону. Ці показники можна об'єднати в такі групи:

1) показники оцінювання управління і ділової активності державних службовців;

2) показники оцінювання руху державних службовців;

3) показники оцінювання ефективності використання бюджетних коштів.

Відповідно до мети і специфіки дослідження співвідношення показників можна розширяти, використовуючи наявні статистичні форми.

Показники оцінювання управління і ділової активності державних службовців відображають розподіл державних службовців за віком, стажем, освітою, статтю і є корисними для оцінювання ефективності управління та ділової активності державних службовців.

1. Показник, який описує частку керівників з облікової кількості працівників, які обіймають посади керівників і спеціалістів

$$P1 = \frac{\text{кількість керівників}}{\text{кількість керівників і спеціалістів}}, \quad (7.5)$$

2. Показник, який описує частку спеціалістів із облікової кількості працівників, які обіймають посади керівників і спеціалістів

$$P2 = \frac{\text{кількість спеціалістів}}{\text{кількість керівників і спеціалістів}}. \quad (7.6)$$

Показники Р1 та Р2 показують співвідношення керівників і спеціалістів як загалом у корпусі державної служби, так і в окремому органі. На їхній основі можна робити висновки про ступінь керованості в органі, ризики щодо виконавчої готовності, загрози щодо плинності і спроможності до надання адміністративних послуг та ін.

3. Показники, які описують частку керівників певної категорії із загальної кількості керівників. Вони показують, які категорії керівників найбільш поширені[1]

$$P3_i = \frac{\textit{кількість керівників певної категорії}}{\textit{кількість керівників}}, \quad (7.7)$$
$$i = 1, \dots, 6$$

4. Показники, які описують частку спеціалістів певної категорії із загальної кількості спеціалістів. Вони показують, які категорії спеціалістів найбільш поширені[2]

$$P4_i = \frac{\text{кількість спеціалістів певної категорії}}{\text{кількість спеціалістів}}, \quad (7.8)$$
$$i = 2, \dots, 7$$

[1, 2] З набуттям чинності Закону України «Про державну службу» від 7 листопада 2011 р. № 4050-VI замість кількості працівників за категоріями посад використовуватимуть кількісні показники груп і підгруп державних службовців.

5. Показники, які описують частку чоловіків (жінок) із загальної облікової кількості працівників, які обіймають посади керівників і спеціалістів. Вони показують, хто переважає на державній службі – чоловіки чи жінки

$$P5_j = \frac{\text{кількість чоловіків/жінок, які обіймають посади керівників і спеціалістів}}{\text{кількість керівників та спеціалістів}}, \quad (7.9)$$

j = чоловіки, жінки.

6. Показники, які описують частку чоловіків (жінок), що обіймають посади керівників, із загальної кількості керівників. Вони показують, хто переважає серед керівників – чоловіки чи жінки

$$P6_j = \frac{\text{кількість чоловіків/ жінок, які обіймають посади керівників}}{\text{кількість керівників}}, \quad (7.10)$$

j = чоловіки, жінки.

7. Показники, які описують частку чоловіків (жінок), які обіймають посади спеціалістів, із загальної кількості спеціалістів. Вони показують, хто переважає серед спеціалістів – чоловіки чи жінки

$$P7_j = \frac{\text{кількість чоловіків/жінок, які обіймають посади спеціалістів}}{\text{кількість спеціалістів}}, \quad (7.11)$$

j = чоловіки, жінки.

8. Показники, які описують частку чоловіків (жінок), які обіймають посади керівників певної категорії, із загальної кількості керівників. Вони показують, які категорії керівників найбільш поширені серед чоловіків, а які – серед жінок

$$P8_{ij} = \frac{\text{кількість}\frac{\text{чоловіків}}{\text{жінок}}\text{, які обіймають посади керівників певної категорії}}{\text{кількість керівників}}, \quad (7.12)$$

i =1 ,..6, j = чоловіки, жінки [43].

4. Моніторинг діяльності органів виконавчої влади на основі контент-аналізу електронних ЗМІ

Публічне адміністрування як категорія, пов'язана із суспільно корисною діяльністю осіб, які наймані суспільством через владні інститути для діяльності щодо здійснення функцій у публічній сфері з метою забезпечення взаємодії суспільства, влади та економіки, досягнення суспільних інтересів.

Для аналізу успішності, економічної і соціальної ефективності органів державної влади застосовують різні методи, серед яких привертає увагу контент-аналіз моніторингу засобів масової інформації (ЗМІ).

Метою контент-аналізу є визначення соціальної ефективності діяльності органів публічної влади, що ґрунтуються на результатах контент-аналізу електронних ЗМІ та рекомендаціях щодо застосування отриманих висновків для внесення змін у зміст діяльності державних службовців.

Контент-аналіз становить основу для багатьох пошуків, передусім для підтвердження або спростування суджень у багатьох сферах публічних відносин. Цю технологію застосовують для об'єктивізації оцінювання результатів діяльності органів державної влади через урахування суспільного враження про таку діяльність.

Під контент-аналізом (англ. Content analysis, content – зміст) йдеться про спеціальний формалізований метод якісно-кількісного аналізу змісту текстової і графічної інформації, що міститься в документах і має на меті виявлення або вимірювання соціальних фактів і тенденцій, які відбиті в цих документах.

Контент-аналіз як науковий метод дослідження дає змогу:

1) виявити через текст наявність особливих сторін об'єкта, які існували до тексту і відображені в ньому;

2) установити, про що «агітує» текст чи яке сприйняття факту або явища «нав'язує» текст документа, тобто дослідити ефекти впливу;

3) визначити, що існує тільки в тексті, який дає уявлення про застосування певних методів і форм аргументації.

Отже, результати контент-аналізу подають як мінімум у трьох площинах, перші дві з яких дають підстави для висновків щодо суспільного уявлення про зміст і форми діяльності органів державної влади, тобто окреслюють межу соціальної ефективності.

Методологія контент-аналізу має дві складові: якісну і кількісну. *Кількісний контент-аналіз* ґрунтується на визначенні частоти появи в документах певних характеристик змісту, а *метод якісного контент-аналізу* встановлює факт наявності або відсутності в тексті однієї або кількох характеристик змісту.

Оцінювання діяльності органів державної влади, з огляду на подальший аналіз їхньої соціальної ефективності, передбачає встановлення своєї унікальної концептуальної сітки, для формування якої можна звернутися до частотного використання категорій діяльності, спілкування і відносин, що виникають у процесі надання публічної послуги і є для зовнішнього спостерігача підставою для збудження, задоволення тощо. Для встановлення напряму впливу (позитивного чи негативного) на суспільні відносини можна використовувати такі характеристики, як зручність, надійність, швидкість, стабільність та інші похідні від цих.

Застосування методології контент-аналізу для оцінювання соціальної ефективності діяльності органів державної влади дає змогу визначити, як інтегрований вплив на враження отримувачів публічних послуг, так і встановити певні зони щодо успішної чи негативної діяльності та визначити конкретні кроки із внесення змін до технології надання публічної послуги, уявлення про професійні прогалини в її виконавців.

ТЕМА 8. Моніторинг якості реформ у сфері державного управління: огляд міжнародної практики

1. Система показників оцінювання реформ державного управління.
2. Європейські підходи до моніторингу впровадження реформ для приєднання до ЄС.
3. Міжнародні показники оцінювання якості державного управління.
4. Підходи до моніторингу якості державного управління в Україні.

1. Система показників оцінювання реформ державного управління

Для оцінювання ефективності публічного управління на практиці використовують різні методології, що ґрунтуються на системах показників. Під показниками йдеться про кількісні вимірники та якісні характеристики процесів і результатів державного управління. Індикативні (планові) значення показників є основою для оцінювання результативності роботи органів влади за певний період часу.

Існують різні методології оцінювання якості державного управління, які можна розділити на дві основні групи:

1) *міжнародні методики оцінювання якості державного управління різних країн* – дають змогу проводити порівняння успішності адміністрацій різних країн у сфері публічного адміністрування;

2) *національні методики оцінювання ефективності публічного адміністрування* – використовують у конкретних країнах, відображаючи специфіку системи публічного управління конкретної держави.

Система показників оцінювання успішності реформ, спрямованих на підвищення якості державного управління, має враховувати основні напрями, що впливають на якість управління і пов'язані з особливостями ***адміністративної реформи, реформи державної служби і бюджетної реформи***.

Основні цілі реформи державного управління:

– створення оптимальної структури і системи розподілу функцій органів виконавчої влади для забезпечення ефективної роботи механізму державного управління і підвищення якості публічних послуг;

– зниження рівня державного регулювання в економіці;

– підвищення професіоналізму, престижу і конкурентоспроможності державної служби;

– підвищення ефективності і результативності бюджетних витрат;

– зміцнення механізмів прозорості і зовнішньої підзвітності органів державної влади.

З метою моніторингу та оцінювання реформ державного управління потрібно визначити показники результативності та індикатори безпосередніх результатів реалізації цілей і завдань реформи державного управління (табл. 8.1 та табл. Б.1).

Таблиця 8.1 – Показники результативності адміністративної реформи

Основні результати адміністративної реформи	**Показники результативності / ефект**
Успішність адміністративної реформи	Сприйняття населенням та оцінювання доступності і якості державних послуг; орієнтація державних службовців на надання послуг; інституційний клімат на державній службі; частка виконання затверджених стандартів державних послуг і адміністративних регламентів
Оптимізація структури і кількості державного апарату та підвідомчих організацій	Кількість органів виконавчої влади за їхніми типами; частка вакансій у штатному розписі органу виконавчої влади; кількість держслужбовців у відсотках до кількості населення; фонд оплати праці держслужбовців у відсотках до ВВП; частка фактично реструктурованих / ліквідованих підвідомчих організацій до їхньої загальної кількості; динаміка кількості і витрат на підвідомчі організації

Продовження таблиці 8.1

Основні результати адміністративної реформи	**Показники результативності / ефект**
Оптимізація виконання функцій виконавчої влади на основі результатів функціонального огляду	Частка фактично ліквідованих (переданих на інший рівень влади чи в приватний сектор) функцій за результатами проведення функціонального огляду органів виконавчої влади порівняно з кількістю функцій, що підлягають ліквідації; кількість скасованих / утворених посад за результатами функціонального огляду органу виконавчої влади
Оптимізація ділових процесів, упровадження адміністративних регламентів і стандартів державних послуг	Кількість органів виконавчої влади, які розробили і впровадили адміністративні регламенти, орієнтовані на надання державних послуг; кількість затверджених адміністративних регламентів; частка затверджених регламентів, упровадження яких дало змогу скоротити час (підвищило якість) виконання державних функцій; кількість скарг фізичних і юридичних осіб щодо порушення адміністративних регламентів, зокрема розглянутих на користь цих суб'єктів; частка державних послуг, що мають затверджені стандарти серед усього спектра публічних послуг; кількість органів виконавчої влади, що здійснюють регулярний моніторинг і оцінювання якості наданих державних послуг та оприлюднюють результати цього моніторингу; частка державних послуг, інформація про якість виконання яких подана на офіційних вебсайтах органів виконавчої влади; частка державних послуг, що надають за принципом «єдиного вікна»; частка державних послуг, що надають із використанням електронних засобів зв'язку в загальній кількості державних послуг (оцінюється частка послуг, які можуть бути надані з використанням електронних засобів зв'язку, кількість фактичних транзакцій)
Зниження рівня державного регулювання в економіці	Сприйняття представниками бізнесу рівня адміністративних бар'єрів в окремих сферах економічної діяльності; зростання частки малого і середнього бізнесу у ВВП і загальної кількості зайнятих; зростання частки приватного сектору у формуванні ВВП

Бюджетна реформа має на меті підвищення ефективності й результативності бюджетних витрат, показниками чого може бути поліпшення якості та доступності державних послуг щодо витрат на надання даних послуг (у реальному вираженні), а також думка представників бізнесу щодо об'єктивності системи державних закупівель.

Головним завданням реформи можна вважати підвищення якості бюджетного планування і зростання ролі стратегічного фінансового плану. Упровадження стратегічного планування діяльності органів виконавчої влади і відповідної звітності за результатами їхньої діяльності з урахуванням удосконалення і розширення сфери вживання програмно-цільових методів бюджетного планування необхідно моніторити та оцінювати за фактом змін у частці:

– міністерств, що мають стратегії розвитку на середньо- і довгострокову перспективу з показниками результативності діяльності і щорічними звітами щодо досягнення стратегічних цілей;

– галузевих стратегій, що використовують як показники результативності факти підвищення якості послуг;

– бюджетних витрат, які здійснюються в межах цільових програм до загального обсягу бюджетних витрат та ін. [43].

2. Європейські підходи до моніторингу впровадження реформ для приєднання до ЄС

Оцінювання прогресу реформ – це інструмент моніторингу реалізації реформ державного управління, який застосовують у європейській практиці. Він ґрунтується на підході, розробленому в межах програми SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries (Підтримка покращання управління і врядування у країнах Центральної та Східної Європи) Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР).

Організація SIGMA розробила низку показників у шести головних сферах державного управління [51]:

– фінансового контролю й управління;

– управління державними закупівлями;
– управління державними витратами;
– зовнішній аудит;
– державна служба;
– управління розробленням і реалізацією політики (ухвалення і впровадження рішень).

Ці показники побудовані на основі кращих стандартів, що застосовують у цих сферах у країнах – членах ЄС, спрямовані на визначення як формальних аспектів (законодавча і нормативно-правова база, інституційна база), так і динамічних аспектів (практичне впровадження, потенціал для подальшого покращання) систем центрального управління, що оцінюють за допомогою такого інструменту.

Результати оцінювання враховує Європейська Комісія в процесі її діяльності з розширення Європейського Союзу.

Для сфери фінансового контролю та управління не встановлено конкретної моделі фінансового контролю, яку повинна застосовувати країна – член ЄС. Проте визначені загальні зобов'язання країн – членів ЄС. Детальні вимоги викладені в постановах і директивах щодо складу та функціонування процесів управління й контролю за коштами і ресурсами ЄС.

Сфера управління державними закупівлями. Визначальним для досягнення ефективного демократичного управління є існування налагодженої системи державних закупівель, завдяки якій стимулюється відкрита конкуренція для отримання контрактів державних органів і приватних організацій. Контракти, що видають державними установами та органами, напівдержавними організаціями і комунально-житловим сектором становлять приблизно 10 % ВВП Європейського Союзу. Розумна політика і практика у сфері закупівель може зменшити витрати державних бюджетів, забезпечити вчасне отримання необхідних результатів, стимулювати розвиток приватного сектору, зменшити втрати, затримки, корупцію і неефективність у роботі урядів.

Сфера управління державними витратами. Законодавство має визначати баланс відносин між законодавчою і виконав-

чою гілками влади. Зокрема основною роллю парламенту є затвердження бюджету і додаткових асигнувань, голосування за якими може проводитися протягом року. Крім того, роль парламенту може бути важливою у здійсненні перегляду політики проведення витрат із державного бюджету, як, наприклад, ухвалення макроекономічних і фіскальних сценаріїв, вивчення ефективності програми урядових витрат.

Сфера зовнішнього аудиту. Природа і функціонування зовнішнього аудиту не є частиною *acquis communautaire.* Проте Договором про ЄС фактично передбачено існування органів аудиту та їхня спроможність співпрацювати з Європейським судом аудиторів.

Загальні стандарти фінансового контролю за управлінням коштами ЄС і власними ресурсами країн-кандидатів, а також країн – членів ЄС вимагають ефективний зовнішній аудит усіх ресурсів і активів державного сектору; такі перевірки потрібно проводити постійно і злагоджено.

Сфера державної служби. У цій сфері аналізують шість основних показників, зокрема стосовно правового статусу державних службовців; правомочності, відповідальності та підзвітності державних службовців; неупередженості та чесності державних службовців; ефективності в управлінні державними службовцями та наявності дієвого кадрового контролю; професійності та стабільності державних службовців; розвитку ресурсів державної служби у сфері європейської інтеграції.

Сфера управління розробленням і реалізацією політики (ухвалення і впровадження рішень). Цей показник передбачає оцінювання системи розроблення, ухвалення і впровадження рішень, яка дає змогу правовими засобами забезпечити досягнення урядових пріоритетів діяльності, гармонізованих між собою та економічно ефективних.

Складовими показника є характеристика:

– послідовності процесу розроблення та ухвалення рішень, системи координації процесу формування і впровадження політики між міністерствами, яка гарантує адекватне оцінювання

фінансових, євроінтеграційних і правових імплікацій будь-якої пропозиції; системи планування роботи Уряду, зокрема наявність програми термінових заходів уряду, програму Кабінету Міністрів на середньостроковий період (наприклад, на найближчі 3–4 тижні), стратегії законодавчої роботи Уряду, наприклад заходи щодо ухвалення «акі комюнітер»;

– механізмів врегулювання спорів із питань політики між міністерствами;

– центрального органу управління з достатнім інституційним потенціалом і владними повноваженнями для того, аби забезпечувати: виконання вимог щодо координації процесів формування і впровадження рішень; адекватну організаційну підтримку центру ухвалення рішень; оформлення і поширення рішень; моніторинг впровадження рішень (зокрема і розроблення необхідних підзаконних актів);

– ресурсу для забезпечення дорадчих функцій для Прем'єр-міністра, Кабінету Міністрів і урядових комітетів щодо стратегічних питань;

– організації координації питань щодо європейської інтеграції, зокрема в контексті механізму спільного міністерського нагляду; міжвідомчого механізму внутрішнього і зовнішнього просування питань із європейської інтеграції та здійснення відповідного моніторингу; підтримання координаційного механізму через відповідний ресурс у міністерствах;

– участі Кабінету Міністрів у бюджетному процесі (ухвалення бюджетних рішень) через механізми забезпечення спільного визначення і встановлення певних лімітів витрат із детальним обговоренням потреб фінансування кожного міністерства й узгодження міжміністерських спорів.

3. Міжнародні показники оцінювання якості державного управління

У практиці всіх країн здійснюється на постійній основі моніторинг якості державного управління на регіональному, на-

ціональному та наднаціональному рівнях різними міжнародними організаціями.

Існують інтегральні показники, які характеризують різні аспекти якості державного управління:

Індекс сприйняття корупції (ІСК) – визначення якості держуправління на основі оцінювання ступеня уявлень про поширеність корупції серед державних службовців і політиків. Визначення цього індексу здійснює Міжнародне агентство Transparency International.

Інтегральний показник державного управління (Governance Research Indicator Country Snapshot – GRICS) демонструє оцінювання якості держуправління на основі шести індексів за такими параметрами державного управління: право голосу і підзвітність; політична стабільність і відсутність насильства; ефективність уряду; якість законодавства; верховенство закону і контроль корупції (Світовий банк).

Показник кредитоспроможності країни (інвестиційний рейтинг) – рейтингове оцінювання країни здійснюється на основі аналізу основних національних макро- і мікроекономічних показників (Міжнародні рейтингові агентства Standart and Poor's, Moodis; інвестиційне агентство Fitch та ін.).

Показник оцінювання якості цілей і прогресу реформ у країні – ефективності держуправління на основі дослідження якості адміністрування *після реформування таких блоків*: державна служба, управління розробленням і реалізацією політики, управління державними витратами та контроль за міжнародними фінансовими операціями, зовнішній аудит, державні закупівлі (Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР)).

Показник свободи преси – визначення якості держуправління на основі оцінювання країни за 53 критеріями, що відображають ступінь свободи преси (Міжнародна організація «Репортери без кордонів»).

Індекс розвитку людського потенціалу – оцінювання якості життя населення країни на основі визначення індексів за такими

показникам: ВВП на душу населення, очікувана тривалість життя, рівень відтворення населення країни (Комітет розвитку ООН).

Індекс конкурентоспроможності – визначення якості держуправління на основі оцінювання чотирьох груп показників: стан економіки, ефективність уряду, ефективність бізнесу, стан інфраструктури (Фонд IMD).

Індекс непрозорості – визначення якості держуправління на основі оцінювання непрозорості дій країни щодо вартості та ефективності капіталовкладень (Міжнародне агентство Price Waterhouse Coopers).

Індекс глобальної конкурентоспроможності – оцінювання якості державної політики за кількома групами чинників: базових, що підвищують ефективність і інноваційність (Всесвітній економічний форум (ВЕФ)).

Обстеження ділового середовища і діяльності підприємств (BEEPS – The Business Environment and Enterprise Performance Survey – визначення якості держуправління на основі оцінювання інвестиційного клімату країни, конкурентного середовища, якості організації механізмів взаємодії державних органів і бізнес-структур (Світовий Банк, Європейський банк реконструкції і розвитку).

Індекс економічної свободи (IEC) – Визначення якості держуправління на основі 50 характеристик, об'єднаних у 10 чинників економічної свободи: торговельна політика, фіскальна політика, державна інтервенція в економіку, монетарна політика, іноземні інвестиції і потоки капіталу; банківська сфера, зарплати і ціни, майнові права, державне регулювання, чорний ринок (Фонд Спадщини (Heritage Foundation) спільно з Уол Стріт (Wall Street)).

Методології оцінювання ефективності держуправління на міжнародному рівні дають можливість проводити в різних країнах порівняння становища у сфері публічного адміністрування. Для комплексного оцінювання якості управління в конкретній країні використовуються національні підходи [34].

4. Підходи до моніторингу якості державного управління в Україні

Разом із міжнародними індексами в практиці багатьох країн використовують національні оцінки. Вони мають більш практичне значення.

У кінці XX століття в критерії якості державного управління починає входити ступінь відповідності результатів діяльності органів виконавчої влади потребам різних груп споживачів, оцінки якості державних послуг і міри задоволеності споживачів обслуговуванням.

У процесі реформ 1980–1990-х років був розроблений цілий спектр підходів до оцінювання якості процесів і результатів діяльності органів виконавчої влади (передусім щодо надання індивідуалізованих державних послуг) [2]. Деякі з цих підходів були законодавчо оформлені, в інших підходах використовували визнані і широко використовувані в приватному секторі показники і системи:

– відповідність стандартам якості (ISO 9000);

– відповідність цілям (досягнення корпоративних і соціальних цілей, збалансована система показників I);

– вирівнювання входів, процесів, виходів і результатів (EFQM, збалансована система показників II);

– відповідність очікуванням або перевищення очікувань клієнта (методика SERVQUAL).

Новий етап урядових реформ характеризується концепцією публічного управління, а перелік показників якості державного управління повинен розкривати принципи «гарного публічного управління» (Good govemance) [31]. «Гарне публічне управління» – це управління, засноване на взаємодії всіх зацікавлених сторін (стейкхолдерів) у вирішенні питань поліпшення результатів діяльності органів влади, на узгодженні принципів публічного управління, які мають бути впроваджені, і на регулярній основі оцінюватися всіма зацікавленими сторонами. Отже, «гарне публічне управління» можна визначити як управління,

що відповідає принципам демократії, вимогам ефективності, відповідальності, відкритості.

Одним із прикладів системи показників якості державного управління, побудованої на основі принципів «гарного публічного управління» є інтегральний показник GRICS (Govemance Research Indicator Country Snapshot), який розроблений Інститутом Всесвітнього банку.

Він містить шість індексів, що відбивають основні параметри державного управління:

– право голосу і підзвітність суспільству (voice accountability) – готовність уряду до зовнішньої підзвітності через механізми зворотного зв'язку із громадянами і демократичні інститути;

– політична стабільність і відсутність насильства, злочинності і тероризму (political stability, lask of violence);

– ефективність державного управління (government effectiveness) – якість державних послуг, якість процесу вироблення політики, рівень бюрократизації;

– тягар адміністративного тиску і якість законодавства (regulatory framework) –- здатність уряду формулювати і реалізовувати раціональну політику і правові акти, які сприяють розвитку приватного сектора;

– верховенство закону (rule of law) – міра упевненості різних суб'єктів у встановлених суспільством нормах, а також дотримання ними цих норм (наприклад, захисту прав власності);

– протидія корупції (control of corruption).

За кожним із шести індексів проводять бальне оцінювання на основі виміру даних із великої кількості вторинних джерел, а також за допомогою проведення цільових обстежень і вимірів сприйняття, що проводять компанії, які оцінюють ризики, агентствами з вивчення громадської думки.

Ще один підхід, розроблений за ініціативою Всесвітнього банку, заснований на кількісних показниках так званого «другого покоління публічного управління» (second – generation governance

indicators), призначених для виміру здатності органів виконавчої влади досягати своїх цілей [39]. Ці показники засновані на оцінюванні обмежень і можливостей виконавчої влади.

Обмеження містять: формальні горизонтальні (підзвітність органам законодавчої і виконавчої влади); неформальні горизонтальні (свобода ЗМІ, професіоналізм державних службовців, конкуренція в приватному секторі); внутрішні вертикальні (бюджетна автономія субнаціональних урядів); зовнішні вертикальні (рівень грамотності населення, широта податкової бази).

Можливості: показники процесу (планування і підготовка бюджету, кількість зайнятих у державній службі, реалізація бюджету, адміністрування доходів та ін.); показники результативності (для бізнес-структур, платників податків, громадян, одержувачів послуг та ін.).

Для оцінювання якості державного управління в Україні використовують різні показники і рейтинги, що складають міжнародні організації, а також результати національних соціологічних опитувань.

За даними міжнародних агентств з ефективності державного управління та якості державних послуг, Україна є на одному рівні із країнами, що набагато поступаються їй в економічному розвитку. За деякими інтегральними показниками, використовуваними в міжнародній практиці, Україна значно поступається не лише розвинутим країнам, але й більшості країн Східної Європи. Згідно з індексом GRICS Україна за такими показниками якості роботи органів державного управління, як якість державних послуг, підзвітність, якість політики регулювання, верховенство закону, а також контроль за корупцією є в нижній частині рейтингу.

Система виконавчої влади, за даними досліджень, залишається закритою для громадян і бізнесу: за індексом непрозорості Kurtzman Group Україна серед найбільших країн посідає 46-те місце (поряд з Індонезією і Китаєм). За такого рівня непрозорості додаткові витрати українських і іноземних інвесторів у зв’язку зі збільшенням ризиків становлять 5,64 % засобів, що

вкладаються. Водночас, за даними експертів, скорочення рівня непрозорості в середньому на 1 пункт корелює зі збільшенням середньорічного валового продукту на душу населення на 986 доларів США, прямих іноземних інвестицій щодо ВВП на 1 % і скороченням інфляції на 0,46 %.

Результати національних досліджень також підтверджують низьку ефективність державної влади, свідчать про падіння довіри громадян до державних інститутів. Дані опитувань свідчать про негативне оцінювання громадянами процесу надання державних послуг (більше ніж 70 % опитаних). Згідно з дослідженням лише 14 % громадян, що зверталися впродовж останніх 2 років у державні органи, змогли отримати державну послугу прийнятної якості, що цікавить їх. За даними досліджень, виконавчим органам влади довіряє лише третина населення країни, законодавчим і судовим – лише половина населення. У процесі дослідження споживачів державних послуг виявлена ціла низка проблем щодо їхнього надання, які призводять до низької міри задоволеності споживачів. До таких проблем можна віднести: високі тимчасові витрати (так, наприклад, тимчасові витрати на отримання такої послуги, як видача паспорта, становлять у середньому 30 днів), слабка інформаційна підтримка споживачів, обмеженість каналів отримання послуг, високі «моральні» витрати, пов’язані з низькою якістю обслуговування [31].

Під час оцінювання результатів адміністративної реформи, що проводиться в Україні, також заплановано використати такий інтегральний показник, як якість державного управління, оцінений зовнішніми експертами [42].

ТЕМА 9. Збалансована система показників оцінювання результативності

1. Сутність і методологічні принципи збалансованої системи показників.

2. Особливості застосування збалансованої системи показників у державному управлінні.

3. Рекомендації щодо створення збалансованої системи показників.

4. Аналіз кейсів із збалансованої системи показників у публічному управлінні.

1. Сутність і методологічні принципи збалансованої системи показників

Збалансована система показників (Balanced ScoreCard – BSC) розроблена Робертом Капланом і Давидом Нортоном («The BSC – Translating Strategy into Action», Harvard Business School Press, 1996) [14]. Розробники BSC визначили її як «систему взаємопов'язаних метрик за цілями, заходами, завданнями і ініціативами, що описують у сукупності стратегію організації і способи її досягнення». Її використовують для управління ефективністю і вимірювання результативності приватних організацій та державних органів.

Під *управлінням ефективністю* йдеться про використання показників результативності для здійснення позитивних змін у культурі діяльності організації, процесах вироблення узгоджених цільових показників ефективності за допомогою розподілу і пріоритетного витрачання ресурсів, інформування менеджерів про збереження або зміну поточного політичного або програмного курсу для виконання цих показників та внаслідок обміну інформацією про досягнуті результати в процесі досягнення цих цілей.

Вимірювання *результативності* визначено як процес досягнення успіху організації на шляху до поставлених завдань, зокрема інформація стосовно ефективності перетворення ресурсів на товари і послуги (безпосередній результат), якості цього

результату (міри виконання зобов'язань перед клієнтами і міри задоволеності клієнтів) і кінцевих результатів (результати діяльності програми у порівнянні з первинною метою) та результативності роботи уряду з погляду його конкретного внеску в реалізацію програмних цілей.

Систему збалансованих показників використовують для вдосконалення методів управління результативністю урядових структур. Це дає змогу транслювати бачення організації в систему показників, згрупованих за чотирма вимірами: фінанси, клієнт, внутрішні (бізнес) процеси, навчання та інновації. За допомогою системи збалансованих показників відслідковують поточні складові досягнення успіху (фінанси, задоволені клієнти, операційні результати), а також концентрують зусилля на вдосконаленні внутрішніх процесів, мотивуванні і підвищенні освітнього рівня співробітників, удосконаленні інформаційних систем.

Методологія системи збалансованих показників розглядає бачення бізнесу і його стратегію як центральний елемент моделі збалансованих показників. Цілі бізнесу (стратегічні альтернативи), кожна з яких супроводжується набором показників і індикаторів успіху, закріплюються за одним із вимірів бізнесу. Отже, *система збалансованих показників* є набором показників результативності, які відображають індикатори, що визначають успіх діяльності. Система забезпечує управлінців важливою інформацією про чотири різних виміри, які разом формують цілісне уявлення про стан діяльності і дають змогу як розглядати всі важливі операційні показники одночасно, так і відстежувати, наскільки поліпшення в одній сфері можна досягти завдяки іншій (досягнення компромісів). Причинно-наслідковий зв'язок повинен простежуватися між показниками і бути наявним у всіх чотирьох вимірах системи BSC[43].

2. Особливості застосування системи збалансованих показників у державному управлінні

Вживання методології збалансованих показників у державному управлінні відрізняється від застосування цього підходу

в бізнесі, оскільки чітке розмежування між моделями збалансованих показників для приватного і державного секторів виникає внаслідок розуміння місця клієнта. Так, діяльність державної інституції сприймають через призму забезпечення потреб своєї клієнтури. Досягнення місії ототожнюється з розумінням, кого необхідно обслуговувати і як краще задовольнити їхні потреби. У центрі місії державного органу перебуває клієнт.

Контент виміру щодо навчання і розвитку інституції пов'язаний із створенням умов для стимулювання професійного зростання і здібності до змін для вчасного виконання поточних завдань. У цьому вимірі важливо контролювати чотири аспекти: навички і компетенції службовців, зокрема чи має персонал потрібне поєднання навичок, аби справлятися з викликами і використовувати можливості, що виникають; потік інформації, або «інформаційний капітал». Чи мають співробітники необхідний інструментарій та інформацію для ухвалення ефективних рішень, які вплинуть на результативність роботи клієнта; питання, пов'язані з організаційним кліматом, який містить такі елементи, як узгодженість і мотивація; наявність ефективної організації, що забезпечує контроль роботи окремих співробітників і систем розвитку, які пов'язують виконання місії із завданнями підрозділів і окремих співробітників.

За допомогою системи збалансованих показників керівництво може транслювати стратегію в зрозумілий набір завдань. Потім ці завдання транслюються в систему вимірів результативності, що дає змогу ефективно сфокусувати діяльність організації на стратегічних завданнях і довести ці пріоритети до персоналу. На відміну від традиційних систем вимірювання, заснованих на фінансових показниках, концепція, заснована на збалансованих показниках, дає можливість сфокусувати діяльність організації на майбутньому успіху за допомогою постановки завдань і вимірювання результату на підставі чітких установок.

Результативність можна оцінювати за чотирма вимірами: співробітники, клієнти, бізнес і фінанси.

У контексті *співробітників* основна увага зосереджена на досягненні результативності стосовно основних внутрішніх процесів, від яких залежить успіх організації, що пов'язується з людськими ресурсами та інфраструктурою. Адекватні інвестиції в ці сфери є важливою запорукою успіху в довгостроковій перспективі. Показник визначається як ступінь задоволення співробітників такими компонентами, як оснащеність робочого місця (наприклад інформаційні технології, довідкова література тощо), робочі умови і механізми матеріального стимулювання.

Клієнти. Цей вимір дає змогу розглядати роботу організації очима клієнта, задоволення потреб клієнта є пріоритетом. Для урядових інститутів цей вимір відбувається для різних груп клієнтів. Для досягнення якнайкращих результатів у сфері надання державних послуг уряд повинен закладати потреби клієнта у свої плани. Головними чинниками успіху є орієнтація на клієнта, задоволення клієнта та інформування населення.

Показники вимірювання успіху є похідними від основних чинників успіху, зокрема:

– відсоток клієнтів, задоволених своєчасністю надання послуги;

– відсоток співробітників, задоволених якістю наданих послуг;

– відсоток співробітників, задоволених співпрацею і комунікацією.

Сприйняття, можливість вибору і поведінка всіх учасників процесу впливають на кінцевий результат. Цей елемент ґрунтується на вмінні реагувати, успішній реалізації механізмів командної роботи і ступені задоволеності якістю комунікації і розв'язанні проблем.

Бізнес. У багатьох організаціях використовують два набори індикаторів: кінцеві результати, або соціальні результати, які визначають роль інституції; і бізнес-процеси, необхідні для ефективної і результативної роботи організації. До основних чинників успіху, наприклад, можуть бути віднесені продуктивність і ефективність витрат.

Фінансовий вимір фокусується на балансі жорстких бюджетних обмежень і витрат на виробництво послуги, аналізі «накладних витрат» і інвестиційних потреб, політики регулювання доходів. Отже, ці показники дають змогу у збалансованому вигляді репрезентувати чинну і майбутню роботу організації.

Збалансована система показників дає можливість керівникам розглядати свою організацію як єдине ціле. Систему збалансованих показників застосовують згори донизу, від підрозділу найвищого рівня в організації до найдрібніших підрозділів на місцях. Схеми збалансованих показників можуть впроваджуватися на рівні міністерств, відомств, управлінь, відділів, секторів. На кожному структурному рівні схеми збалансованих показників можуть застосовуватися і до окремих співробітників [43].

3. Рекомендації щодо створення системи збалансованих показників

Процес створення концепції збалансованих показників для організації містить сім етапів

1) узгодження бачення (як ми бачимо організацію);

2) вироблення стратегії (на чому концентруються зусилля);

3) визначення основних чинників успіху і виміру / напрямів (що необхідно зробити за кожним із напрямів);

4) визначення показників за кожним із напрямів вимірювання (що має бути виміряно за кожним із напрямів);

5) аналіз і створення робочих планів, у яких мають бути передбачені дії для досягнення цілей (які практичні дії мають бути здійснені для досягнення цілей);

6) моніторинг і управління (як здійснювати моніторинг, оновлення та реалізацію системи).

У процесі розроблення концепції важливо:

– виробити консенсус щодо стратегії і бачення організації, систематично уточнюючи думки зацікавлених осіб, клієнтів і співробітників;

– перетворити вироблену стратегію на завдання, основні чинники успіху, головні показники результативності і рівні результативності, які можуть бути виміряні;

– виділити найактуальніші напрями і їхній взаємозв'язок.

Вироблену концепцію збалансованих показників необхідно перевести в певні специфікації. Цей процес повинен відповідати критеріям якості стосовно завдань, основних чинників успіху, показників результативності, рівня і норм результативності (табл. 9.1).

Таблиця 9.1 – Концепція збалансованих показників

Напрями	**Критерії якості**
Завдання (кількість обмежена)	мати опис діяльності, яка призводить до бажаного результату
	бути визначеним, вимірним, актуальним і прив'язаним до часу
	має активну складову, наприклад у формулюванні застосовують «підвищити» тощо
	бути пов'язаним зі сферою відповідальності певної особи, для якої і було розроблене це завдання
Основні чинники успіху	установлюються для кожного завдання, повинні впливати на результат і пов'язуються з ресурсними показниками (хоча б двома) успіху
	мають бути визначені через кілька показників результативності
	містять як фінансову, так і нефінансову інформацію для створення збалансованої картини за кожним із завдань
	це якісне поняття, яке описує спосіб вимірювання завдання (наприклад актуальним буде не «кількість задоволених клієнтів», а «задоволеність клієнта»)
	повинні мати коротке та однозначне визначення вимірювання, а не описувати величину результату (наприклад «якість персоналу», а не «висока якість персоналу»)
Показники результативності	мають коротке, просте, повне і закінчене визначення
	можна виміряти
	це результат підсумку показників процесу

Показники результативності часто пов'язані із вимірами результативності, які можна згрупувати в одну з п'яти загальних категорій:

– *результативність*: характеристика процесу, що вказує на ступінь відповідності результату цього процесу вимогам (чи робимо ми те, що потрібно?);

– *ефективність*: характеристика процесу, яка дає уявлення, наскільки процес дає змогу отримати заданий результат за мінімальної вартості ресурсів (чи правильно ми це робимо?);

– *якість*: ступінь відповідності послуги вимогам і очікуванням клієнтів і зацікавлених осіб;

– *своєчасність*: вимірює правильність і своєчасність виконання одиниці роботи. Для цієї одиниці роботи потрібно виробити критерії своєчасності, які зазвичай ґрунтуються на вимогах клієнта;

– *продуктивність*: вартість, створена цим процесом, розділена на величину праце- і капіталовитрат;

– *норми і рівні результативності*:

– норма показника результативності має бути реалістичною;

– норма показника результативності має мінімальне і максимальне значення. У межах цих двох рівнів можна досягати результативності;

– норма показника результативності визначається під час консультацій із відповідальним менеджером.

Реалізація системи вимірювання результативності. Система збалансованих показників є основою для комплексного вимірювання результативності.

Основними принципами розроблення системи вимірювання результативності на основі моделі збалансованих показників є вимірювання лише того, що важливо і впливає на задоволеність клієнтів і зацікавлених осіб, внутрішні бізнес-процеси і задоволеність співробітників; концентрація на потребах клієнта і врахування думки клієнтів про те, що потрібно вимірювати;

– залучення співробітників до розроблення і реалізації системи вимірювання результативності, створення в них відчуття причетності.

Не існує жодного загального набору збалансованих показників, які можна застосовувати як зразок для дослідження всіх функцій державного сектору. Проте для успішності застосування збалансованого підходу до управління результативністю організація повинна відповідати таким умовам: 1) сильне керівництво, яке підтримує ухвалення збалансованих вимірників як частини структури управління і звітності організації; 2) наявність засобів ефективної комунікації всередині організації і здатності працювати з політиками; 3) знання того, що користувачі державних послуг, співробітники й інші зацікавлені особи повністю інформовані і що вони розуміють та підтримують ініціативи організації.

Фактично головним досягненням застосування системи збалансованих показників в урядовому секторі можна вважати встановлення зв'язку між результативністю, стратегією та організаційними завданнями.

На тлі інтересу, що зростає до поліпшення методики вимірювання результативності в урядовому секторі, BSC є важливим інструментом управління, який багато в чому відповідає вимогам щодо підвищення якості державних послуг і здійснення управління змінами [43].

4. Аналіз кейсів із BSC у публічному управлінні

Загалом система BSC для публічних адміністрацій матиме такий вигляд (табл. 9.2).

Таблиця 9.2 – BSC для публічних адміністрацій

Показники / Очікування	**Напрями оцінювання**	**Напрями оцінювання**	**Показники / Очікування**
Очікування: ефективне управління зобов'язаннями і забезпечення відповідності професійним стандартам і нормативним вимогам	**Напрями вимірювання:** відповідність практики управління вимогам і зобов'язанням	**Напрями вимірювання:** узгоджуються з потребами внутрішніх і зовнішніх споживачів	**Очікування:** ефективна методика відбору і використання інформації про споживачів. Підвищення рівня задоволеності споживачів
Показники: виконання та дотримання бюджету, відношення витрат на утримання до продукованих результатів	**Фінанси**	**Споживачі**	**Показники:** бюджетна заявка повинна враховувати вимоги споживачів; % споживачів, задоволених своєчасністю та якістю надання послуги; % споживачів, задоволених співпрацею і комунікацією
Показники: ступінь фінансування і комплектування посад, % співробітників, які задовольняють кваліфікаційним вимогам	**Навчання і розвиток**	**Внутрішні процеси**	**Показники:** ефективність грошових виплат; ефективність стягування платежів; ефективне ведення рахунків; достовірне ведення процесів бухгалтерського обліку
Очікування: підвищення ефективності роботи, розвиток партнерських якостей і самостійності, синхронізація індивідуальних завдань із завданнями організації	**Напрями вимірювання:** управління кадрами має гарантувати кваліфіковану та ефективну роботу персоналу	**Напрями вимірювання:** управління ефективністю витрат, економікою внутрішніх процесів і стимулювання продуктивності	**Очікування:** структура витрат, орієнтована на стратегічні цілі; оптимізація часу робочого циклу; висока якість; підвищення та удосконалення внутрішнього потенціалу і продуктивності

ТЕМА 10. Оцінювання професійної спроможності державних службовців

1. Оцінювання ефективності управління і показники діяльності державних службовців.

2. Вимоги до ділових і професійних якостей державних службовців у контексті підвищення результативності й ефективності державного управління.

3. Методики оцінювання діяльності державних службовців.

4. Іноземний досвід оцінювання результативності діяльності керівників на державній службі.

1. Оцінювання ефективності управління і показники діяльності державних службовців

Ефективність управління – це відносна характеристика результативності діяльності конкретної керівної системи, яка міститься в різних показниках як об'єкта управління, так і власне управлінській діяльності (суб'єкта управління), і має як кількісні, так і якісні характеристики.

Загальні критерії ефективності діяльності органів влади та службовців усіх рівнів такі:

– ступінь відповідності напрямів, змісту і результатів управлінської діяльності органів і їхнього персоналу параметрам, які позначені в правовому статусі органу і відповідної посади;

– законність рішень і дій органів влади та їхніх посадових осіб;

– реалістичність дій, що переводять керовану систему з одного стану в інший – більш ефективний і раціональний спосіб;

– характер і обсяг зв'язків управлінських органів і посадових осіб із громадянами, їхніми об'єднаннями, трудовими колективами, різними верствами населення.

– зміст управлінських актів із погляду віддзеркалення в них запитів і потреб людей, спрямованості на їхній добробут і розвиток;

– міра забезпечення в рішеннях і діях управлінського органу і посадової особи державного престижу відповідного органу й посади;

– правдивість і доцільність управлінської інформації, що видають органи влади й посадові особи; моральність, що полягає в морально-ідеологічному впливі управлінської діяльності на «зовнішнє» середовище, на людей, з якими управлінські органи і їхні посадові особи взаємодіють і спільно розв'язують різні проблеми [48]. Системне використання вказаних критеріїв дає змогу досліджувати та об'єктивно оцінювати управлінську діяльність.

Розрізняють три види ефективності:

– *індивідуальна ефективність* – базовий рівень, який відображає ступінь і якість виконання завдань конкретними службовцями, оскільки завдання є частиною робочого процесу або посадових обов'язків в органі; традиційно оцінюють індивідуальну ефективність за допомогою оцінних показників, які є основою для підвищення заробітної плати, просування по службі і інших стимулів, що діють в організації;

– *групова ефективність* – у деяких випадках є простою сумою внесків усіх членів групи, а в інших випадках ефективність є чимось більшим, ніж сума окремих внесків, коли виявляється синергетичний ефект;

– *організаційна ефективність* – факт досягнення організаційних цілей меншою кількістю службовців або за менший час, вона містить індивідуальну і групову ефективність, але завдяки синергетичним ефектам перевищує їхню суму.

Показники результативності можна використовувати як для оцінювання діяльності органу влади загалом, так і для оцінювання діяльності окремих службовців.

Основні чинники оцінювання держслужбовця:

1. Діяльність і її результати: складність, якість роботи; досягнення мети; якісні і кількісні характеристики індивідуального результату; внесок у загальний підсумок підрозділу та організації загалом; знання роботи, розуміння її проблем і виниклих ситуацій; оперативність дій; комплексність, масштабність,

технологічна складність виконуваних завдань; творчий підхід до справи.

2. Ділові якості працівників: дисциплінованість, акуратність, виконання в термін завдань; готовність до додаткової роботи; уміння долати труднощі, доводити справу до кінця; схильність до навчання і самонавчання; ініціативність; здатність ухвалювати рішення; уміння оптимізувати діяльність, раціонально використовувати свій час; кількість помилок; особливості поведінки в конфліктних ситуаціях (орієнтація на співпрацю, компроміс, суперництво, усунення конфлікту всіма можливими способами); організаторські здібності; потенціал професійного і службового зростання; товариськість, комунікабельність; стиль керівництва, підпорядкування, взаємодії та ін.

3. Професіоналізм (здатність і схильність людини до ефективного виконання певної діяльності): виявлення інтелектуального розвитку (встановлюється за допомогою тестів на інтелект і спеціальних тестів на обдарованість); спроможність до аналізу й узагальнень; володіння теоретичними та спеціальними знаннями, навичками, уміннями; логіка мислення, чіткість мислення; прагнення до пошуку.

4. Моральні якості: працьовитість; принциповість; чесність; відповідальність; сумлінність; обов'язковість; самокритичність; мотиви спонукання до праці.

5. Потенціал (характеризує можливості здійснення тих або інших видів діяльності), спроможності й особисті якості, необхідні для виконання службових обов'язків: концентрація і перемикання уваги; агресивність; емоційна і нервово-психічна стійкість; самостійність, рішучість; самоконтроль, витривалість; тривожність; рухливість або врівноваженість нервових процесів; швидкість реакції та ін.

У керівників чинниками оцінювання професійної діяльності додатково є здібності (компетентності):

– планувати діяльність і ресурси (ставити й коригувати цілі, розподіляти і контролювати ресурси);

– організовувати роботу підлеглих;

– управляти в критичних ситуаціях (виявляти та обирати курс дій, виявляти відхилення в роботі підлеглих, своєчасно ухвалювати рішення);

– лідирувати;

– працювати з документами (розробляти, погоджувати проєкти рішень, контролювати їхнє виконання, підтримувати документообіг);

– делегувати повноваження (забезпечувати підлеглих чіткими вказівками, раціонально розподіляти обов'язки, визначати і контролювати терміни виконання, надавати необхідну допомогу);

– мотивувати (використовувати матеріальні і нематеріальні стимули, враховувати й нейтралізувати чинники, що негативно впливають на мотивацію; надихати своїм прикладом);

– розвивати підлеглих (допомагати в адаптації, освоєнні нової роботи, організовувати навчання і підвищення кваліфікації);

– виявляти увагу і пошану до співробітників (підтримувати гарні відносини в колективі, демонструвати увагу до особистих проблем підлеглих);

– здійснювати комунікації (брати участь в обміні діловою інформацією, забезпечувати працівників і вищі інстанції необхідними відомостями, підтримувати контакти із громадськістю);

– взаємодіяти з іншими підрозділами (координувати діяльність, вести переговори, налагоджувати гарні відносини);

– підтримувати моральні засади (відданість справі організації, прихильність до її цілей, етичні стандарти роботи, готовність брати відповідальність і працювати з повним вкладенням сил);

– мати здібність до самонавчання, обізнаність про професійні досягнення;

– готовністю бути експертом, здійснювати інновації (шукати нові підходи до розв'язання проблем, проявляти творче ставлення до роботи, долати опір).

Оцінювання складності праці службовця відбувається з урахуванням таких чинників: зміст роботи, різноманітність, самостійність, масштаби та складність керівництва, характер і ступінь відповідальності, співвідношення творчих і стандартних процедур.

Система оцінювання ефективної діяльності держслужбовця виконує низку важливих соціальних функцій. Вона дає змогу мінімізувати конфлікти в колективі, що сприяє створенню сприятливих соціально-психологічних відносин між співробітниками, керівником і підлеглими; стимулювати роботу персоналу; установлювати справедливе співвідношення між кількістю і якістю праці та грошовим утриманням службовця; отримувати інформацію про рівень професійного розвитку службовця; спостерігати динаміку зміни оцінюваних показників і проводити порівняння за групами посад, структурними підрозділами [43].

2. Вимоги до ділових і професійних якостей державних службовців у контексті підвищення результативності й ефективності державного управління

Сьогодні актуальною є проблема реалізації процедури добору на посади державних службовців з урахуванням їхньої специфіки, типології вимог до професійної реалізації повноважень і розстановки (просування кар'єри) персоналу із застосуванням стандартизованих процедур оцінювання ефективності роботи на цих посадах із метою поліпшення діяльності апарату органу влади і в остаточному підсумку – підвищення ефективності державного управління в контексті окремої функції, процесу чи періоду.

Характерною рисою соціально-професійної групи державних службовців є надзвичайно тривалий, довготерміновий процес професіоналізації та професійного зростання і відповідне цьому процесу службове просування. Головними чинниками, які повинні визначати службове просування, мають бути такі: професійний досвід і знання, інтелектуальний потенціал, ерудиція та об'єктивне оцінювання результатів діяльності.

Механізм оцінювання ділових і професійних якостей державних службовців і кандидатів на заміщення посад цих службовців передбачає їхній розгляд як динамічну функціональну структуру, властивості якої можна об'єднати в чотири групи:

– *соціально обумовлені риси* (спрямованість, морально-етичні якості, відношення, мотиви праці);

– *риси кваліфікованості* (знання, навички, вміння та звички, які набуті працівником у процесі навчання та роботи);

– *психологічні особливості працівника* (пам'ять, воля, почуття, відчуття тощо);

– *сукупність органічних рис* (тип нервової системи, темперамент, характер, емоційно-вольова сфера, здатності).

У процесі оцінювання доцільно враховувати соціально-психологічні особливості кожного працівника, які пов'язані з його вродженими властивостями як особистості, так і набутими в процесі роботи, унаслідок взаємодії з іншими членами колективу.

Професійні і ділові якості державних службовців можуть бути виписані з урахуванням таких трьох блоків:

– *особистісний* (активність, ділова спрямованість, комунікація, мотивація, вміння ухвалювати правильні рішення);

– *інтелектуальний* (компетентність, аналітичність мислення);

– *діловий*, пов'язаний з особливостями нервової системи (сила і лабільність нервових процесів у розумово-мовній діяльності, працездатність, стійкість до стресів, емоційна стійкість). У кожному конкретному випадку визначення цих якостей залежить від вибору місця роботи державними службовцями; ситуацій повсякденної праці на даній посаді; конфліктів; мотивів до зміни роботи; інновацій, пов'язаних із змінами характеристик трудового середовища; змістом, формами і методами набуття відповідних знань і навичок професії державного службовця; професійно-кваліфікаційних характеристик державних службовців.

Особистісний блок повинен забезпечити розгляд певних загальних рис у процесі виконання специфічної предметної дія-

льності за напрямом функціональної спрямованості органу державної влади.

Реалізація діяльності відбувається на основі таких функцій: 1) аналітичні; 2) прогнозно-планові; 3) нормотворчі; 4) бюджетно-фінансові; 5) координаційні та організаційно-розпорядчі; 6) управлінські; 7) інформаційно-комунікаційні; 8) контрольно-наглядові; 9) адміністративно-юрисдикційні; 10) соціальні та ціннісно-орієнтаційні; 11) соціально-педагогічні; 12) сервісні тощо.

Інтелектуальний блок відповідає за аналіз специфічної професійної компетентності державного службовця, оцінювання ділових і професійних рис державних службовців (табл. 10.1).

Діловий блок, пов'язаний із психофізіологічними особливостями особи, може бути визначений за допомогою спектра характеристик оцінок особистого трудового потенціалу, зокрема за критеріями: 1) «ставлення до себе у справах» (самокритичність, спроможність до самовдосконалення, самоповага); 2) «ставлення до підлеглих і співробітників» (об'єктивність, чуйність, взаєморозуміння, колективізм, схильність до керівництва, прямолінійність, принциповість); 3) «ставлення до справи» (справедливість, сумлінність, відданість справі, ініціативність, прагнення раціоналізму та високої якості, цілеспрямованість, обов'язковість); 4) «темперамент» (швидкість реакції, орієнтування, інтуїція); 5) «вольові якості» (наполегливість, завзяття, здатність до подолання труднощів, витривалість, рішучість); 6) «фізичні здібності» (пам'ять, кмітливість, уважність, витривалість, енергійність); 7) «знання» (рівень освіти) визначається наявністю у працівника певного виду освіти, що обумовлюється виробничою необхідністю та відповідає характеру виконуваних функцій.; 8) «навички та уміння» (прагнення розширення кругозору, турбота про професійне зростання, зокрема підлеглих); 9) «досвід» (загальний стаж роботи, стаж роботи, що відповідає профілю освіти, стаж виконання певного виду трудової діяльності).

Таблиця 10.1 – Аналіз специфічної професійної компетентності державного службовця

Компетентність	Характеристика
Політична компетентність і моральна легітимність	Розуміння природи основних суспільних функцій та організаційної структури сучасної держави, принципів і форм демократії, характеру взаємодії між різними гілками влади, роль політичних партій у житті суспільства тощо
Правова (юридична) компетентність	Формується в процесі базової професійної підготовки щодо основних галузей сучасного права та заснована на навичках їхнього практичного застосування в різних сферах діяльності з урахуванням динаміки, тенденцій розвитку, механізмів зміни та вдосконалення чинних законів
Економічна компетентність	Диференціюється залежно від спеціалізації державних службовців і в межах загального для всіх «базового» рівня має містити оцінку можливостей застосування порівняного аналізу основних економічних концепцій, ознайомлення з теорією грошей і фінансового макрорегулювання, основами бюджетної та фіскальної політики, основними положеннями мікроекономіки
Соціологічна компетентність	Пов'язана з усвідомленням державними службовцями концепцій соціальної структури сучасного суспільства, її динаміки та впливу на політичні і соціально-економічні процеси
Психолого-педагогічна компетентність	Є основою для ефективних комунікаційних контактів, коли необхідно розуміти людей, їхні інтереси, мотиви та наміри, орієнтуватись у їхніх взаєминах, знаходити індивідуальний підхід до кожної людини та окремих робочих груп
Управлінська компетентність	Містить знання методів управління висококваліфікованим персоналом: розвиток і збагачення «людського капіталу», ціннісно-орієнтаційне регулювання, комплексне управління трудовою мотивацією, розвиток творчого потенціалу, збагачення змісту праці тощо

Оцінювання кожного службовця потрібно проводити з погляду: а) внеску в загальні результати; б) відповідальності за свою ділянку роботи; в) готовності та здібностей по-діловому вирішувати питання з колегами, партнерами.

Викладені вище теоретичні засади і підходи на практиці дисонують із наявними сьогодні можливостями кадрових служб, потенційними можливостями керівництва органів і в повному обсязі можуть бути застосовані в стабільному економіко-соціальному просторі.

У ситуації, коли реформа децентралізації передбачає побудову оптимального інституційного механізму реалізації державного управління, а також відсутня професійна захищеність державних службовців і неефективний механізм ротації, доцільно використовувати спрощені механізми оцінювання, орієнтовані на оцінювання виконання посадових обов'язків і завдань. Складовими такої оцінки має бути самооцінювання державними службовцями результатів своєї діяльності, оцінка безпосереднього керівника, яка має спиратися на стандартизовані критерії якості.

Аналіз змісту праці державних службовців довів, що надзвичайно широке коло різнопланових повноважень і практичних завдань можна виконати за допомогою відносно невеликого кола стабільних технологічних функцій. Головні серед них: контрольно-аналітичні, організаційно-управлінські та інформаційно-комунікаційні. Кожна з цих сукупностей функцій має свої цільові орієнтири, свої принципи і певні набори накопичених практичним досвідом «соціальних технологій», які забезпечують успішну реалізацію завдань у різних типових соціальних ситуаціях [43].

3. Методики оцінювання діяльності державних службовців

Практичні підходи до оцінювання роботи органів публічної влади передбачають визначення об'єктів, методів і процедур оцінювання ефективності діяльності державних службовців, визначення чітких критеріїв і показників такого оцінювання.

Процес оцінювання ефективності містить у собі такі елементи: установлення чітких стандартів діяльності для кожної посади і критеріїв оцінювання ефективності цієї діяльності в посадових інструкціях державних службовців; вироблення процедури оцінювання ефективності діяльності (періодичність, методи оцінювання); безпосередньо оцінювання ефективності діяльності

за обраним методом; обговорення результатів оцінювання із працівником; ухвалення рішення за результатами оцінювання і документування оцінки.

Метою оцінювання є визначення способів для покращання роботи апарату і конкретного державного службовця, а також установлення форм і обсягів заохочення державних службовців для поліпшення якості результатів їхньої діяльності.

Оцінювання ефективності діяльності державних службовців ґрунтується на принципах:

– обліку специфіки об'єкта оцінювання (оцінювання не тільки економічної, а й соціальної ефективності);

– визначення результатів діяльності державного службовця на основі його посадових обов'язків і управлінської функції органу державної влади;

– використання двосторонньої шкали оцінювання результатів діяльності;

– локальності критеріїв оцінювання ефективності діяльності;

– використання коефіцієнтів трудового внеску працівників.

Об'єктом оцінювання є ефективність діяльності державного службовця. У науковій літературі ефективність управлінської діяльності зазвичай класифікують за специфікою результатів, що досягають у процесі цієї діяльності, на два види – економічна і технічна (управлінська, організаційна, функціональна) ефективність.

У сучасній теорії та практиці «public administration» немає чіткої єдиної універсальної системи експертного оцінювання ефективності державної служби. В. Сороко уточнює основну термінологію в контексті публічного управління:

– продуктивність – це кількісна характеристика витрат і результатів у державній інституції, тобто співвідношення результатів до витрат;

– ефективність – це певне співвідношення результатів, які були досягнуті в роботі державної інституції, до поставлених кінцевих цілей;

– якість – це характеристика результату чи процесу, за допомогою якого досягають результатів державної інституції, з урахуванням точності, правильності, обґрунтованості, завершеності й комплексності їхнього виконання;

– своєчасність – це характеристика витрат часу на досягнення відповідних результатів до встановленого терміну.

Витрачені ресурси як об'єкт оцінювання щодо одержання управлінського результату можуть мати матеріальні, організаційні, інформаційні чи інші ознаки виміру. Зазвичай велику частину витрат органів публічної влади становлять затрати праці.

Оцінювання витрат є найбільш простим методом оцінювання ефективності. Стосовно оцінювання діяльності державних органів і державних службовців методи оцінювання витрат поступово витісняються методами оцінювання за результатами.

Результат діяльності державного службовця як об'єкт оцінювання може бути в таких формах, що дуже складно оцінити у співвідношенні з витраченими ресурсами, оскільки результат може мати не тільки економічні наслідки, але й певне соціальне, політичне, соціально-психологічне значення для суспільства.

Результати діяльності можуть бути умовно класифіковані за видами:

1) на «прямий» результат, що піддається кількісному оцінюванню.

Оцінювання прямих результатів зручніше за все здійснювати на основі критеріїв економічної ефективності. Економічна ефективність діяльності державного службовця пов'язана з використанням ресурсів, з тим, як одержати від ресурсів максимум можливого за мінімальних витрат, і, звичайно, визначається як співвідношення вартості обсягів наданих публічних послуг (інших кількісних характеристик діяльності) до вартості залучених ресурсів;

2) «непрямий» результат – до цієї групи результатів належить і профілактична, превентивна діяльність органів державної влади і державних службовців, тому її, зазвичай, можна оцінити тільки після отримання кінцевого результату і лише в довгостроковій перспективі. Серед внутрішніх «непрямих» результатів можна виділити підвищення кваліфікації персоналу, ремонт

устаткування, створення творчої обстановки в колективі, відновлення комп'ютерних мереж, які можуть вплинути на ефективність службової діяльності;

3) соціальна ефективність, яка передбачає досягнення «суспільних цілей», а основним критерієм її є відповідність діяльності потребам і бажанням клієнта чи споживача державних послуг і в остаточному підсумку всього суспільства. Фахівці у сфері державного управління використовують її для обліку зовнішніх «непрямих» результатів службової діяльності [25].

Вибір критеріїв і методів оцінювання ефективності діяльності державних службовців залежить від посадового становища, категорії посади державного службовця.

У зв'язку з поділом управлінської діяльності результат праці керівників, зазвичай, може бути адекватно виражений тільки через підсумки діяльності органу публічної влади чи його підрозділів (тобто фактично як сумарний результат діяльності службовців), а також через соціально-економічні умови праці підлеглих.

Результат праці фахівців залежно від специфіки одержуваного результату визначають на підставі кількісних і якісних критеріїв (обсягу, повноти, якості, своєчасності виконання закріплених за ними посадових обов'язків та ін.) як підсумок діяльності кожного працівника окремо.

Методи оцінювання діяльності державного службовця. *Метод управління за цілями* – найбільш поширений у розвинутих зарубіжних країнах як метод комплексного оцінювання ефективності діяльності державних службовців. Метод заснований на оцінюванні досягнення службовцем цілей, намічених на конкретний період часу. Передбачає систематичне обговорення досягнутих цілей. Вимагає чіткого кількісного визначення цілей і термінів їхнього досягнення. Використовують для оцінювання керівників і фахівців. Метод передбачає послідовне застосування певних елементів: створення ясних і добре сформульованих цілей роботи, яку необхідно виконати; розроблення плану дій, у якому формулюються способи досягнення цілей; виконання плану дій; оцінювання досягнутих результатів; коригування дія-

льності за потреби; формулювання нових цілей майбутньої діяльності.

Застосування цього методу оцінювання може сприяти зміні механізму бюджетування державних органів і так званої результативної моделі бюджету (витрати прив'язані до функцій, програм, послуг, видів діяльності і їхніх результатів, отриманих на основі оцінювання діяльності відповідно до планів).

Успішність застосування цього методу залежить від вимірності і конкретності цілей, а також наявності можливостей перевірки виконання дорученого завдання.

Найбільші труднощі в разі застосування цього методу виникають під час визначення кількісних індивідуальних показників і приведення їх у систему, придатну для використання під час оцінювання.

Метод шкали графічного рейтингу заснований на визначенні відповідної оцінки кожній рисі характеру оцінюваного працівника (кількість і якість роботи, ініціативність, співробітництво, надійність тощо). Оцінка відповідає рейтингу від «відмінно» до «незадовільно».

Метод вимушеного вибору заснований на доборі найбільш характерних для цього працівника характеристик (описів), що відповідають ефективній і неефективній роботі. На основі бальної шкали розраховують індекс ефективності. Цей метод використовує керівництво, підлеглі, колеги для оцінювання ефективності діяльності.

Описовий метод дає змогу розкрити переваги і недоліки поводження працівника за визначеними критеріями (кількість і якість роботи, знання роботи, особисті якості, ініціативність і ін.) за допомогою шкали рейтингу.

Метод анкет містить набір описів поводження працівника, з яких вибираються оцінки, властиві працівникові, і оцінюють загальний рейтинг анкети.

Метод вирішальних ситуацій заснований на використанні списку описів правильного і помилкового поводження працівника в окремих вирішальних ситуаціях, на основі співвіднесення яких визначають оцінку діяльності.

Метод шкали рейтингових поведінкових установок заснований на використанні вирішальних ситуацій, з яких виводять характеристики результативності праці на підставі рейтингу опису поведінки працівника і його кваліфікації.

Метод спостереження за поводженням заснований на спостереженні й оцінюванні поведінки працівника у вирішальній ситуації поточного часу і фіксації кількості випадків типового чи специфічного поводження.

Вибір того чи іншого методу оцінювання на рівні окремих органів державної влади нерозривно пов'язаний із вибором методів оцінювання ефективності державної служби загалом [43].

4. Іноземний досвід оцінювання результативності діяльності керівників на державній службі

Управління результативністю вищих посадовців практикується в Сполучених Штатах, Канаді, Великобританії, Новій Зеландії, Австралії, Нідерландах, Франції, Німеччині, Бельгії, Бразилії, Кореї та інших країнах. Водночас деякі держави відмовилися від впровадження такої технології, а в інших її використання не дало очікуваних результатів (Іспанія, Японія, Казахстан).

Аналіз зарубіжних систем управління результативністю та оцінювання державних службовців керівного складу проведено за такими показниками: форма закріплення критеріїв оцінювання; повноваження щодо встановлення критеріїв оцінювання; повноваження щодо оцінювання результативності та ухвалення рішення про встановлення винагороди; методи оцінювання; форма підбиття підсумків оцінювання; наслідки оцінювання (позитивної і негативної) [43]. Різні практики оцінювання показників діяльності державних службовців наведено в таблиці В.1.

Міжнародний досвід дає підстави сформувати перспективні пропозиції щодо застосування інструментів оцінювання і стимулювання для підвищення результативності службовців керівного складу.

ТЕМА 11. Оцінювання ефективності рішень у публічному управлінні

1. Система «основних показників ефективності» в процесі ухвалення та реалізації управлінських рішень.

2. Ефективність реалізації рішень у системі місцевого самоврядування.

3. Оцінювання територіального впливу управлінських рішень.

1. Система «основних показників ефективності» в процесі ухвалення та реалізації управлінських рішень

Зважаючи на те, що у сфері публічного управління та адміністрування центральне місце посідає саме державне управління, під час визначення результативності та ефективності публічного управління та адміністрування у міжнародній практиці переважну увагу приділяють визначенню та аналізу інтегральних показників оцінюванню ефективності державного управління. Серед таких показників, що були розроблені міжнародними організаціями, до найбільш застосовуваних належать, наприклад, такі:

1. ***Показник GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot)*** являє собою сукупність індикаторів, що забезпечують дослідження стану управління країною загалом, який зафіксовано на певний момент часу. Показник складається з шести індексів, що відображають параметри державного управління, яке вважають сукупністю традицій та інституційних утворень, та містить у собі:

а) процеси вибору, контролю та заміни уряду країни;

б) здатність уряду формулювати та проводити державну політику;

в) рівень поваги громадян і громадських об’єднань до державних інститутів, які керують економічною і соціальною взаємодією суб’єктів господарювання підприємницької діяльності,

виконавчих органів публічної влади та громадян (громадських і політичних об'єднань) у суспільстві.

До складу цього показника, яким оцінюють ефективність державного управління, порівнюючи між країнами (з 1996 р. кожні два роки розраховують більше ніж по 200 країнах світу), входять такі індекси:

– право голосу і підзвітність обранців перед своїми виборцями з можливістю впливу останніх, аж до застосування процедури відкликання обраних (Voice and Accountability);

– політична стабільність у країні загалом та окремих її регіонах із забезпеченням на підставі використання законних методів, відсутності насильства і безладів (Political Stability and Absence of Violence);

– якість законодавства загалом (ступінь відповідності його загальновизнаним нормам і правилам), а також якість законодавчого та нормативного регулювання економіки країни (Regulatory Quality);

– додержання верховенства закону та забезпечення безумовного його дотримання (Rule of Law);

– ефективність діяльності уряду в частині державного управління та організації роботи органів виконавчої влади, зокрема якість надаваних державних послуг і здійснення бюрократичних процедур, компетенція держслужбовців, рівень незалежності держслужби від політичного тиску та довіру суспільства до інститутів виконавчої влади та ін. (Government Effectiveness);

– контроль корупції з боку органів державного управління та сприйняття корупції суспільством (Control of Corruption).

2. Показник CAF (Common Assessment Framework) – загальна система оцінювання, яка була розроблена на основі широко застосовуваної, як у приватному, так і в публічному секторах, концепції управління якістю (Total Quality Management). Загальна структура оцінювання, що є поширеною в державах Західної та Центральної Європи, повинна:

а) служити попередніми інструментом самооцінювання (тестування) ефективності управління організаціями в межах більш загальної стратегії управління якістю;

б) сприяти проведенню порівняльних досліджень ефективності в державному секторі;

в) забезпечити своєрідний міст між різними варіантами використання управління якістю в адміністративній політиці країн ЄС.

3. Показник WBES (The World Business Environment Survey) – опитування, що характеризують вплив публічного управління на бізнес-середовище країни порівняно із світовими стандартами. Індикатори цього показника дозволяють отримати порівняльну оцінку державної політики з погляду створення ділового клімату, якості регулювання, рівня корупції, якості державних послуг у контексті взаємодії між бізнесом і державою.

4. Показник BEEPS (Business Environment and Enterprise Performance Survey) – оцінювання впливу публічного управління та адміністрування на бізнес-середовище та ефективність підприємства в країні. Індикатори цього показника дозволяють отримати порівняльну оцінку якості управління, ділового клімату, конкурентного середовища, рівня корупції в контексті взаємодії між бізнесом і державою в країнах із перехідною економікою. Цей показник застосовують у поєднанні з індексом економічної свободи (Economic Freedom Index), який був розроблений американським Фондом Спадщина (Heritage Foundation) спільно з експертами, що об'єднані до Фонду Уол Стріт (Wall Street Foundation).

5. Показник міжнародної прозорості (Transparency International) є світовим барометром рівня корупції як у країні загалом, так і в окремих сферах публічного управління та напрямках здійснення державної політики, зокрема діяльність органів виконавчої влади. Визначальними індикаторами цього показника є індекси непрозорості, які згруповані в абревіатуру CLEAR (від англ. – clear‖ – ясний, прозорий, чистий) і відображають показники:

а) рівня корупції (Corruption);

б) стану правової захищеності (Legal);

в) рівня економічної свободи (Economic);

г) стану прозорості бухгалтерської звітності (Accounting);

д) ступеня нормативної урегульованості процесів взаємодії влади з бізнесом і суспільством загалом (Regulatory).

Дані індекси допомагають оцінити ефективність публічного управління та адміністрування в країні з погляду інвестування на її території коштів і розвитку з цією країною міжнародних економічних відносин. З погляду розроблення і реалізації практичних заходів щодо реформування системи публічного управління та адміністрування з метою підвищення її результативності та ефективності, недолік наведених показників полягає в тому, що вони, власне, і не призначені для ухвалення управлінських рішень із цих питань. На основі аналізу наведених показників складно визначити, що конкретно необхідно змінити в системі управління, щоб підвищити підсумкову оцінку рівня державного управління та рейтинг країни загалом. Крім того, ці індекси відображають не стільки якість чинної системи державного управління та результативність і ефективність її функціонування, скільки наявні особливості суспільно-політичного життя країни та економічної політики, що реалізується в країні органами публічного (насамперед і значною мірою державного) управління та адміністрування [24].

2. Ефективність реалізації рішень у системі місцевого самоврядування

Ухвалення рішень органами місцевого самоврядування має бути свідомим вибором із наявних варіантів чи альтернатив напряму дій, що скорочують розриви між справжнім і майбутнім бажаним станом виконання завдань. Сам процес ухвалення рішень містить множину різних елементів, але неодмінно в ньому наявні такі елементи, як проблеми, цілі, альтернативи і саме рішення. Такий процес є в основі формування програм соціально-економічного розвитку та планування діяльності в місцевому самоврядуванні, оскільки програми та плани – це набір рішень у сфері управління, поточної діяльності та за іншими напрямами для досягнення поставлених цілей. На ухваленні рішень ґрунтується життєдіяльність у селах, селищах і містах.

Рішення потрібно розглядати як продукт управлінської праці, а його ухвалення – як процес, який сприяє появі нової якості.

Ухвалення рішень позначено на всіх аспектах управління, і цей процес є частиною щоденної роботи посадових осіб місцевого самоврядування.

Головні особливості управлінських рішень у місцевому самоврядуванні:

1) представницький орган місцевого самоврядування є виборним, до його складу входять депутати, і він, відповідно до закону, наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і як суб'єкт управління ухвалює рішення для розв'язання стратегічних проблем територіального розвитку;

2) на основі принципів єдиноначальності і колегіальності посадові особи місцевого самоврядування обирають напрями дій, які можуть істотно вплинути на життя багатьох людей;

3) враховується необхідність розвитку самоорганізації населення;

4) упроваджуються демократичні форми і методи роботи органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад;

5) для забезпечення ефективності діяльності законодавством передбачена обов'язковість актів і законних вимог органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

6) зважаючи на те, що в діяльності органу місцевого самоврядування процес ухвалення рішень є досить складним і відповідальним, необхідна певна формалізація та професійна підготовки посадових осіб місцевого самоврядування;

7) формування управлінського рішення органом місцевого самоврядування здійснюється в умовах розвитку місцевої демократії.

Організаційна сутність управлінського рішення полягає в тому, що для розроблення та реалізації управлінського рішення в органу місцевого самоврядування мають бути відповідні можливості, зокрема необхідний склад посадових осіб; інструкції

і положення, що регламентують повноваження, права, обов'язки і відповідальність посадових осіб; усі необхідні ресурси, зокрема інформаційні; техніка і технології; система контролю; можливості постійної координації процесу розроблення і реалізації управлінського рішення [49].

Для органів державної влади ефективне управлінське рішення – це рішення державних органів, яке має позитивний ефект і призводить до підвищення соціально-економічного рівня життя населення.

Оцінювання ефективності управлінських рішень за роками запропоновано проводити за допомогою коефіцієнта ефективності управлінських рішень

$$К_{ЕУР} = \sum_{i=1}^{n} \frac{Б_1 + Б_2 + \cdots + Б_j}{K} \cdot \frac{1}{100}, \qquad (11.1)$$

де Б1, Б2, Бn – бали кожного рішення (за даними таблиці 1); і – рік (і = 1, 2, 3, …, N); j – управлінське рішення (j = 1, 2, 3, …, K); К – кількість досліджених управлінських рішень. Наведена формула є інтегральним індикатором, в основі якого використовується один із показників варіації, що містить середньоарифметичне значення управлінських рішень за рік.

Шкала оцінювання ефективності управлінських рішень (табл. 11.1).

Таблиця 11.1 – Шкала оцінювання ефективності управлінських рішень[13]

Значення	Характеристика
0,5–0,6	Рішення малоефективні, варто радикально внести коригування
0,61–0,79	Рішення мають невелику ефективність, потрібні корективи
0,8–0,95	Рішення досить ефективні, але їх потрібно вдосконалювати
0,96–1	Рішення ефективні, правильна стратегія управління

У системі державного управління рішення виконують цілу низку функцій:

– спрямовувальну, тобто вказують цілі та завдання функціонування системи управління;

– забезпечувальну, тобто визначають способи, сили і засоби, які гарантують виконання певного рішення і дають змогу функціонувати системі управління в наміченому напрямку і заданому режимі;

– координаційну – установлюють порядок узгодження діяльності системоутворювальних структурних елементів (службовці, підрозділи, підприємства тощо) під час виконання певного рішення і визначають нормативно-правовий режим цієї діяльності.

Завданням управлінської діяльності є координація індивідуальних і колективних цілей, підпорядкування індивідуальної праці інтересам спільної діяльності, у спрямуванні роботи всіх членів тієї чи іншої соціальної спільноти на досягнення загальних цілей і завдань; стимулювальну, тобто визначають такі умови, у яких повністю розкриваються і розвиваються здібності працівників під час виконання конкретних службових завдань [16].

3. Ухвалення управлінських рішень у діяльності органів державної влади: аналіз світового досвіду

Процес ухвалення управлінських рішень в органах влади має певну специфіку в кожній окремій країні. Національні особливості здійснення цього загалом універсального процесу викликані не тільки відмінними історичними традиціями, але й похідною від цього різницею в менталітеті та моделі державного управління.

Найстарішою та найбільш усталеною є адміністративна система ***Великої Британії.*** Вона функціонує вже більше тисячі років. Загалом ухвалення управлінського рішення в органах влади Великої Британії засновано на давніх перевірених традиціях. Водночас організація цього процесу залишається відкритою для нових віянь, які дозволяють покращити це явище. Останнім часом до ідеології ухвалення управлінських рішень в органах вла-

ди Великої Британії почали входити настанови концепцій New public management та Good governance. Британська адміністративна система має розвинуті ідеологічні настанови щодо ухвалення управлінських рішень, чітку та детальну формалізацію цієї процедури, випробувану багатою практикою застосування та перевірену тривалим часом її здійснення.

Організація процесу ухвалення рішень в органах влади Великої Британії (як і вся державно-управлінська діяльність) заснована на ідеології служіння «вищому благу», уособленням якого є монарх та/чи народ. Сучасна адміністративна система цієї країни була суттєво змінена внаслідок комплексу реформ у 70-х роках минулого століття. Саме тоді англійська теорія державного управління відмовилася від механістичного підходу до організації діяльності органів влади. Унаслідок цих реформ до практики державного управління почали запроваджуватися елементи системи «м'якого мислення». Ця концепція передбачає визнання динамічності та змінності об'єкта управління, унаслідок чого припускається неможливість застосування в державному управлінні обмеженої кількості стандартів і шаблонів управлінських рішень. Через це процес ухвалення управлінського рішення в органі влади зосереджується на дослідженні управлінської ситуації та порівняння різних поглядів на неї. У зв'язку із такою складністю управлінської ситуації (об'єкта управління), управлінське рішення стає не стільки розв'язанням якоїсь проблеми, скільки залученням усіх учасників цього процесу до формування в органі влади стану підготовленості до майбутніх проблем.

Однією з визначальних настанов функціонування органів влади Великої Британії є концепція «організаційної кібернетики». Згідно з цією ідеологію складність і різноманітність управлінських ситуацій настільки велика, що органи влади просто неспроможні заздалегідь приготуватися до розв'язання всіх проблем реального життя. У зв'язку з цим орган влади повинен бути «збалансованою системою», спроможною вирішувати виклики зовнішнього середовища завдяки перебуванню в стані «необхідної різноманітності». Це дозволяє бути готовим до діяльності в управлінських ситуаціях достатньо широкого спектра складності.

Американська школа ухвалення управлінських рішень є другою серед визначених у межах цього дослідження країн за тривалістю існування. Тому її традиції не такі усталені, як в англійській школі, вона більш відкрита до змін, а всі нововведення здійснюються порівняно легше та швидше. З іншого боку, адміністративна система США набагато активніше за інші країни використовує методологічні настанови бізнесового менеджменту. Унаслідок цього організація ухвалення управлінських рішень в органах влади спирається на надзвичайно потужну теоретичну базу. Основні етапи процесу ухвалення управлінських рішень в органах влади США такі:

1) діагностика проблеми – виявлення причини виникнення труднощів або проблем, для чого збирають та аналізують інформацію (як зовнішню, так і внутрішню);

2) формулювання обмежень і критеріїв ухвалення рішень – визначають діапазон, у межах якого в подальшому будуть ухвалювати управлінські рішення, встановлювати обмеження ресурсного характеру та стандарти (критерії), що дозволяють оцінювати альтернативні варіанти ухвалення рішень;

3) визначення альтернатив – відбирають альтернативи розв'язання проблем, які є найбільш бажаними;

4) оцінювання альтернатив – необхідно визначити переваги, недоліки і ймовірність реалізації кожної альтернативи; вибір альтернативи – вибір найбільш раціонального варіанта.

Американська адміністративна система передбачає активне залучення методології комерційного менеджменту до організації процесу ухвалення управлінського рішення в органі влади. Водночас посадові особи, які ухвалюють управлінські рішення, цілком усвідомлюють ситуативність цих рішень і намагаються компенсувати це динамізмом своєї діяльності – весь процес державного управління в США являє собою постійне ухвалення управлінських рішень в умовах ситуації, що постійно змінюється. Такий динамізм дозволяє американській адміністративній системі успішно діяти впродовж останніх двохсот років.

Переважна більшість усіх управлінських процесів в органах влади ***Франції*** мають високу формалізацію та доведені до

стану чітких процедур. Довготривалість існування адміністративної системи Франції дозволила чітко встановити вичерпний перелік повноважень для кожної окремої посади. Така визначеність уможливила встановити чіткі технічні стандарти до здійснення всіх управлінських процесів. Це, зі свого боку, дозволило встановити чіткі часові межі для здійснення кожної окремої процедури. Так, наприклад, у французькій дозвільній системі навіть є процедури, згідно з якими відсутність своєчасно повідомленої заборони на певні дії означає надання дозволу на це (в Україні така норма відома як «правило мовчазної згоди»). Загалом така формалізація настільки високого рівня дозволяє значно зменшити вплив на управлінське рішення людського чинника. Другою відмінною рисою французької адміністративної системи є значна розповсюдженість колегіальності як організаційної форми. Ознакою цього є велика кількість різноманітних рад і нарад у системі державного управління Франції. Так, усі вищі органи державної влади Французької Республіки є колегіальними або здійснюють свою діяльність колегіально. Навіть Президент Республіки не має повноважень одноосібно ухвалювати рішення – це здійснюють виключно на щотижневих засіданнях Кабінету Міністрів, на яких головує Президент та які оформлюють у вигляді «Декрету» (Указу) Кабінету Міністрів. Щодо посадовців нижчого ієрархічного рівня, то ситуація тут є ще більш безжальною до них. Так, наприклад, ні територіальні органи влади загальної компетенції (префектури), ні їхні керівники (префекти) не є самостійними юридичними особами. Усі вони є лише представниками єдиної юридичної особи – держави.

Процес ухвалення управлінських рішень в органах влади ***Німеччини*** розглядають як складову процесів планування і контролю. В ідеалі він містить у собі такі етапи: постановка проблеми (ідентифікація) – на цьому етапі вивчають та формулюють проблему, вивчають стан справ і цілі, визначають критерії рішень та обмеження, організовують процес ухвалення управлінських рішень; пошук (добування інформації) – визначають можливості розв’язання проблеми; оцінювання (оцінювання можливих дій щодо впливу на мету) – прогнозують і класифі-

кують результати, аналізують ризик; ухвалення рішення – визначають кращий варіант і розглядають в аспекті його реалізації, виконують операційний аналіз (визначення термінів, фінансування). Водночас ухвалення управлінського рішення в органі влади Німеччини має певні обмеження та критерії оцінювання їхньої ефективності. Такими критеріями ухвалення рішення є його корисність, фінансовий аспект його реалізації (економія коштів, матеріальні затрати), кількість і якість рішень, час, необхідний для реалізації рішення, задоволення осіб, що ухвалюють управлінські рішення

Однією з наймолодших серед визначених у межах цього дослідження країн є адміністративна система ***Японії***. Після радикальної зміни системи державного управління майже півтора століття тому («революція Мейзді») у цій країні була запроваджена адміністративна система, яку не змогли змінити навіть катастрофічна поразка у Другій світовій війні та наступна за цим військова окупація. Активний зовнішній вплив так і не зміг змінити ідеологію функціонування органів влади з її унікальними світоглядними засадами (від уявлень про сутність процесу державної служби до ставлення до людини). Усе це зробило роботу органів влади в Японії унікальним явищем, яке поєднує в собі гіпертрофовану повагу до традицій з активним застосуванням новітніх методів і технологій. Хоча бізнесова сфера Японії активно засвоює та використовує надбання теорії управління, але японська школа ухвалення управлінських рішень в органах влади має деякі особливості. Так, процес ухвалення рішень містить у собі такі етапи: постановка завдання – у цьому процесі беруть участь різні групи, які різнобічно вивчають проблему, і тільки після досягнення групою консенсусу починається наступний етап; затвердження – на основі вибору готується всебічний звіт, котрий подають вищому керівництву (на цьому етапі проєкт рішення вивчають із залученням експертів, аналізують і затверджують); впровадження – здійснюється рішення блискавично, оскільки кожний аспект був обговорений під час підготовки, рішення було ухвалено одностайно і тому всі його виконують [45].

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Аудит адміністративної діяльності: теорія та практика / пер. з англ. В. Шульга. Київ : Основи, 2000.

2. Бабінова О. Проблеми оцінки якості та ефективності діяльності органів місцевої влади. URL: http://www.niss.gov.ua/Monitor/September/6.htm.

3. Грицяк А. І. (2010). Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vamsu_du/2010_2/Grytciak.htm#_ft n1;.

4. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text.

5. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращання інвестиційного клімату в Україні : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1797-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1797-19#Text.

6. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23.03.2000 № 1602-III URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1602-14.

7. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 № № 1621-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1621-15.

8. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків : Закон України від 8 вересня 2005 року № 2866-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15#Text.

9. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text.

10. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 26.06.91 № 1268-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text.

11. Про соціальні послуги : Закон України від 17 січня 2019 року № 2671-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text.

12. Застосування теорії змін у стратегічному плануванні в об'єднаних територіальних громадах. (2020). URL: https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/recovery-and-peacebuilding/theory-of-change-in-strategic-planning-in-ATCs.html.

13. Іщенко М. І., Адамовська В. С., Краснова Г. М. Особливості оцінки ефективності прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2019. № 6. DOI: 10.32702/2307-2156-2019.6.2.

14. Каплан Р., НортонД. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию. Москва : Олимп-Бизнес, 2006.

15. Купрій В., Паливода Л. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади : навч. посіб. Київ : Макрос. 2011. URL: http://ccc-tck.org.ua/storage/books/book_all.pdf.

16. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. пос. Луцьк : Ред.-вид. відд. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000.

17. Марушевський Г. Б., Нижник О. М. Методичні рекомендації для врахування Цілей сталого розвитку в стратегіях розвитку територіальних громад. 2017. URL: https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/human_development/development-strategies-of-the-territorial-communities.html.

18. Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А. Ю. Державне управління. Київ : Знання, 2009.

19. Методичні рекомендації з планування, моніторингу та оцінювання процесів відновлення. URL:https://adm.dp.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/mtd/metodrecplanuvannya.pdf.

20. Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0224569-02#Text.

21. Механізми реалізації регіональної політики: оцінка ефективності та напрями удосконалення : монографія / наук. ред. С. Л. Шульц ; ДУ «Інститут регіональних досліджень імені

М. І. Долішнього НАН України». Львів, 2018. 205 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).

22. Моніторинг і оцінювання: Заради чого? Яким чином? З яким результатом?» : навч. посібник / за ред. В. К Божок. МБФ «Альянс громадського здоров'я». 2017. URL: http://ipzn.org.ua/wp-content/uploads/2018/06/vchalnyj-posibnyk-z-monitoryngu-i-otsinyuvannya.pdf.

23. Мороз О. С. Ефективність публічного управління в виконавчих органах місцевого самоврядування. *Економіка і організація управління.* 2016. № 3 (23).

24. Мороз О. С. Результативність та ефективність публічного управління та адміністрування. *Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід* : монографія. Запоріжжя : ЗДІА, (2017). URL: https://old-zdia.znu.edu.ua/gazeta/monodrupradmin_385.pdf

25. Леліков Г. І., Сороко В. М., Григор'єв О. М., Ланде Д. В. Моніторинг діяльності органів виконавчої влади із застосуванням комп'ютерної системи контент-аналізу електронних ЗМІ. *Вісн. держ. служби України*. 2002. № 2. С. 72–78.

26. Лендьел М., Винницький Б., Ратейчак Ю. К. Моніторинг та оцінювання стратегій та програм регіонального розвитку в Україні. Київ : К.І.С., 2007. URL: https://regionet.org.ua/files/Strategy_monitoring_CIDA_2007_ua.pdf.

27. Порядок моніторингу стану розроблення (реалізації) державних інвестиційних проектів : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 25.10.2016 № 1785. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1508-16#Text.

28. . Методика розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 31.03.2016 № 79 (зі змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16#Text].

29. Про затвердження Методики проведення моніторингу та оцінювання ефективності програм соціальної підтримки

населення : Наказ Міністерства соціальної політики України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства фінансів України, Державної служби статистики України, Національної академії наук України від 12.03.2013 № 114/242/392/85/85. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0508-13#Text.

30. Оболенський О. Ю., Сороко В. М. Розробка системи показників для моніторингу діяльності державних органів. *Унів. наук. зап.* 2005. № 3 (15). С. 321–329. URL: http://old.univer.km.ua/visnyk/848.pdf.

31. Олійник Д. Економічна, соціальна і політичні основи ефективної діяльності органів влади. *Теорія та практика державного управління*. 2012. Вип. 4. С. 242–250.

32. Олійник Д. Сучасні методи оцінки ефективності діяльності органів державного управління. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 34. С. 275–283.

33. Офіційний сайт Міністерства розвитку громад та територій України. URL: https://www.minregion.gov.ua/about/osnovni-zavdannya-strukturnyh-pidrozdiliv/.

34. Подольчак Н. Ю., Хім М. К. Міжнародні інтегральні показники оцінки ефективності роботи державних службовців у країнах ЄС. Львів : Національний університет «Львівська політехніка», 2020. URL: http://doi.org/10.23939/semi2020.02.059.

35. Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 932. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-п#Text.

36. Порядок залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF#n18.

37. Порядок розроблення та виконання державних цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січ-

ня 2007 р. № 106. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-%D0%BF#Text.

38. Порядок розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 932. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF#Text.

39. Ресурсний центр CAF Європейського інституту державного управління. Маастріхт. URL: http://www.eipa.eu/en/pages/show/&tid=69.

40. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол. авт. ; наук. кер. В. В. Цвєтков. Київ : Оріяни, 1998.

41. Про схвалення Довгострокової стратегії розвитку української культури – стратегії реформ : Розпорядження КМУ від 1 лютого 2016 р. № 119-р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR160119.html.

42. Соколов А. В. Сучасні підходи до оцінки якості державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2014. № 4. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=901.

43. Сороко В. М. Результативність та ефективність державного управління і місцевого самоврядування. Київ : НАДУ, 2012.

44. Сучасна парадигма публічного управління : матеріали І Міжнародної науково-практичної конференції 17–18 жовтня 2019 р. / за наук. ред. канд. екон. наук, доцента А. В. Стасишина. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2019.

45. Терещенко Д. А. Прийняття управлінських рішень у діяльності органів державної влади: аналіз світового досвіду *Актуальні проблеми державного управління*. 2018. № 1. С. 143–152. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2018_1_24.

46. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки : Указ Президе-

нта України від 26 лютого 2016 року № 68/2016URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#Text.

47. Фахівець з оцінювання: Стандарти оцінювання та професійні стандарти, Київ. 2016. URL: https://www.ukreval.org/_files/ugd/2766f3_1478d8ad356240fc957820c112678d50.pdf.

48. Шкуропат О. В. Антикорупційна політика у сфері земельних відносин: історико-теоретичний аналіз : дис. кандидата наук з державного управління, спец. 25.00.01 – Теорія та історія державного управління. 2018. URL: https://ipk.edu.ua/wp-content/uploads/2019/05/dr-06.09.2018-1.pdf.

49. Якимчук С. Управлінські рішення в діяльності органів місцевого самоврядування: зміст, особливості та сутність. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України.* 2009. №1. С. 153–159.

50. Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego. URL: *http://pte.org.pl/standardy-ewaluacji-pte/.*

51. SIGMA/OECD (2014). Principles of Public Administration, видання SIGMA/OECP.

ДОДАТОК А

Федерація роботодавців України
Українська асоціація оцінювання

Професійний стандарт (фрагмент)[47]

Фахівець з оцінювання

1. Паспорт професійного стандарту

1.1. Основна мета виду професійної діяльності – об'єктивна характеристика результатів і впливу політиків, програм і проєктів

1.2. Вид економічної діяльності (код КВЕД ДК009:2010).

Секція M	Професійна, наукова та технічна діяльність	Розділ 72	Наукові дослідження та розробки	Група 72.2. Клас 72.20	Дослідження й експериментальні розробки у сфері суспільних і гуманітарних наук

1.3. Назва професійної діяльності (код КП ДК 003:..2010).

Розділ	**Підрозділ**	**Підклас**
2	24	249
Професіонали	Інші професіонали	Професіонали, що не входять в інші класифікаційні угрупування

1.4. Професія: фахівець з оцінювання результатів і впливу політик, програм і проектів, 2491.

1.5. Вимоги до державної сертифікації: не підлягає сертифікації.

2. Загальні вимоги до професійної діяльності.

2.1. Загальні компетенції.

Код	**Загальні компетенції**
GC01	Відповідально ставитися до професійної діяльності
GC02	Володіти професійною лексикою
GC03	Ефективно працювати як у команді,так і самостійно
GC04	Виконувати вимоги професійної етики
GC05	Швидко та ефективно вирішувати конфліктні ситуації

Продовження додатка А

2.2. Базові професійні компетенції

Код	Базові професійні компетенції
РСУАО 001	Знати професійні стандарти діяльності фахівця з оцінювання політик, програм, проєктів
РСУАО 002	Знати вимоги професійної етики, зокрема конфлікту інтересів
РСУАО 003	Знати основи проєктної діяльності управління проєктами
РСУО 004	Знати основні вимоги сучасних стандартів якості менеджменту
РСУО 005	Уміти визначати і формулювати мету діяльності
РСУО 006	Уміти визначати і формулювати безпосередні результати і довгостроковий вплив діяльності
РСУО 007	Уміти збирати, аналізувати та інтерпретувати необхідні дані для аналізу
РСУАО 008	Уміти оцінити надійність і достовірність даних
РСУАО 009	Уміти застосовувати якісні методи досліджень
РСУАО 0010	Уміти застосовувати кількісні методи досліджень
РСУАО 0011	Уміти робити висновки і давати рекомендації
РСУАО 0012	Уміти дипломатично взаємодіяти з людьми в межах професійної діяльності
РСУАО 0013	Уміти конструювати системи методів для кожного об’єкта оцінювання із врахуванням мети оцінювання
РСУАО 0014	Уміти звітувати за результатами діяльності та готувати звітні документи
РСУАО 0015	Уміти візуалізувати результати дослідження

Продовження додатка А

3. Узагальнений опис трудових функцій професійного стандарту.

Трудова функція	**Трудова дія – КОД**
Найменування	**Найменування**
1. Організація і проведення оцінювання потреб, можливостей, результатів і впливу	Сформувати методику оцінювання – УАО001. Сформувати інструментарій оцінювання – УАО002. Виконати якісний аналіз документів – УАО003. Дослідити стейкхолдерів стратегії / політики / програми / проєкту погляду мети оцінювання – УАО004. Зібрати дані для аналізу, здійснити якісний / кількісний аналіз даних – УАО005. Сформулювати висновки і рекомендації – УАО006. Підготувати письмовий документ (звіт) про результати оцінювання – УАО 007
2. Організація і проведення моніторингу політики, програми, проєкту	Сформувати методику моніторингу – УАО008. Сформувати індикатори моніторингу – УАО009. Обрахувати (визначити) індикатори – УАО010. Інтерпретувати динаміку індикаторів за результатами декількох обрахувань – УАО011. Сформулювати висновки – УАО012. Підготувати письмовий документ (звіт) про результати моніторингу – УАО013

ДОДАТОК Б

Таблиця Б.1 – Показники результативності реформи державної служби

Основні результати реформи державної служби	Показники результативності / ефект
Підвищення професіоналізму, престижу і конкурентоспроможності державної служби	Сприйняття населенням престижу та якості роботи державних службовців; сприйняття державними службовцями рівня престижу державної служби і ступеня впровадження принципу урахування заслуг і досягнень; індекс довіри до відомчої політики, який дає змогу виявити: послідовність цієї політики; доведення політики до державних службовців; підтримання політики з боку державних службовців; наявність втручання в управління на мікрорівні з боку політичних сил; індекс довіри до правил набору співробітників, оцінювання ефективності праці, управління продуктивністю, підготовки кадрів, діловодства, справедливості, передбачуваності кар'єрного зростання; відсоток плинності кадрів на посадах середньої ланки, зокрема начальників управлінь / департаментів і заступників керівників органів виконавчої влади в разі зміни їхніх керівників (деполітизація)
Впровадження нових методів планування, фінансування, стимулювання й оцінювання діяльності державних службовців, раціональне використання ресурсів у системі державної служби	Частка органів виконавчої влади, що впровадили принцип оплати праці за результатами; динаміка зміни у структурі заробітної плати державних службовців (посадовий оклад, надбавки, премії за результатами роботи); частка пільг, переведена в грошову форму (замість отримання преференції у реалізації своїх потреб порівняно з іншими громадянами отримується фінансова допомога, яка є гарантією отримання певної послуги за потребою державного службовця); співвідношення рівня оплати праці і пільг у системі органів виконавчої влади та в приватному секторі; співвідношення середньої заробітної плати держслужбовців органів виконавчої влади до ВВП на душу населення; ставлення державних службовців до процедури періодичної атестації та її впливу на преміювання державних службовців чи їхнє просування в кар'єрі; кількість дисциплінарних санкцій, застосованих до державних службовців за невиконання посадових обов'язків
Зміцнення механізмів прозорості і зовнішньої підзвітності органів державної влади	Частка органів виконавчої влади, що впровадили системи управління якістю; частка органів виконавчої влади, які мають консультативні (за участі зацікавлених осіб), наприклад громадські колегії, що беруть участь у розробленні стратегій розвитку; кількість скарг про ненадання інформації, розглянутих на користь осіб, які запитують інформацію; кількість органів виконавчої влади, що підтримують «гарячі лінії» щодо питань порушення професійної етики й корупції (і динаміка звернень у «гарячі лінії»)

ДОДАТОК В

Таблиця В.1 – Елементи системи управління результативністю діяльності службовців керівного складу в зарубіжних країнах [43]

Елемент	Великобританія	Канада	США	Нова Зеландія	Нідерланди	Австралія
1. Форма закріплення критеріїв оцінювання	Угода про результативність				План роботи державного органу. Трудова угода	Індивідуальний план
2. Повноваження щодо закріплення критеріїв оцінювання	Безпосередній керівник					
3. Повноваження щодо оцінювання результативності та ухвалення рішення про призначення винагороди	Безпосередній керівник за згодою Комітету з оплати праці службовців керівного складу	Адміністрація Таємної ради	Безпосередній керівник за згодою Комітету з моніторингу результативності	Комісія з державної служби	Безпосередній керівник	
4. Методи оцінювання	Самооцінка. Формалізоване оцінне інтерв'ю. Оцінка «360 градусів».	Самооцінка. Формалізоване оцінне інтерв'ю. Опитування вищих посадових осіб	Формалізоване оцінне інтерв'ю		Неформалізоване оцінне інтерв'ю	
5. Форма наведення результатів оцінювання	Категорії результативності				Перевірка досягнення «задовільного» рівня	
6. Наслідки позитивної оцінки	Підвищення окладу. Призначення премії. Кар'єрне просування			Підвищення окладу. Призначення премії		
7. Наслідки негативної оцінки	Розроблення програми професійного розвитку	Пошук напрямів професійного розвитку	Звільнення з державної служби. Переведення на іншу посаду. Розроблення програми професійного розвитку	Не встановлені	Пошук напрямів професійного розвитку	

Електронне навчальне видання

Мішеніна Галина Анатоліївна,
Кобушко Яна Володимирівна

МОНІТОРИНГ І ОЦІНЮВАННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Конспект лекцій
для студентів спеціальності
281 «Публічне управління та адміністрування»
всіх форм навчання

Відповідальний за випуск І. І. Рекуненко
Редактор І. О. Кругляк
Комп'ютерне верстання Я. В. Кобушко

Формат 60х84/16. Ум. друк. арк. 8,14. Обл.-вид. арк. 5,78.

Видавець і виготовлювач
Сумський державний університет,
вул. Римського-Корсакова, 2, м. Суми, 40007
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3062 від 17.12.2007.