

ІНСТРУМЕНТИ

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ЕФЕКТИВНОСТІ,
РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ
ТА ЯКОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ

**органів
державної
влади**



**ІНСТРУМЕНТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ,
РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ТА ЯКОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

Для першого уряду

За загальною редакцією Володимира КУПРІЯ

Авторський колектив: Марина КАНАВЕЦЬ (керівник авторського колективу), Юлія ЛИХАЧ, Анжела КУКУЛЯ, Оксана БУТЕНКО, Юлія ЄРЧЕНКО.

169 Інструменти забезпечення ефективності, результативності та якості діяльності органів державної влади / [М. Канавець (кер. авт. колективу), Ю. Лихач, А. Кукуля, О. Бутенко, Ю. Єрченко; за заг. ред. В. Купрія]. –К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2019. – 178 с.

Посібник підготовлено за підтримки та сприяння Представництва Фонду Ганса Зайделя в Україні.

У посібнику представлено основні інструменти забезпечення ефективності, результативності та якості діяльності органів державної влади та успішний практичний досвід їх застосування в різних країнах світу. В посібнику розглянуто питання побудови системи управління, орієнтованої на результат, стратегічного планування та управління якістю, встановлено їх взаємозв'язок та взаємозалежність і охарактеризовано роль цих систем у реформування державного управління та державної служби.

Водночас у посібнику висвітлено етапи розвитку та сучасну практику управління якістю в органах державної влади. Особлива увага приділена концепціям TQM та Кайдзен, системам управління якістю на базі стандартів ISO серії 9000, концепції ощадливого уряду (Lean Government), європейській моделі досконалості Європейського фонду управління якістю (EFQM) та загальній схемі оцінювання (CAF) Європейського інституту державного управління.

Розкрито етапи впровадження системи управління якістю, визначено роль керівництва і персоналу в цьому процесі, описані основні завдання і рекомендації щодо шляхів їх вирішення. Особливий акцент зроблено на наданні якісних послуг громадянам.

Також у посібнику представлено основні результати проведеного у 2019 році дослідження систем управління якістю міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та наведено рекомендації для удосконалення цих систем.

Стане у нагоді державним службовцям міністерств, інших органів державної влади, посадовцям та керівникам-практикам різних рівнів. Також посібник буде цікавим викладачам, студентам, слухачам магістратур, науковцям та широкому колу експертів у сфері державного управління і державної служби.

УДК.35:005:[658.56(07)+65.012.2(075.9)]



- © В. Купрій, загальна редакція, 2019
- © М. Канавець та ін., текст, 2019
- © ТОВ "КРАФСМЕН" оригінал-макет, 2019
- © ТОВ "КРАФСМЕН", дизайн обкладинки, 2019
- © Національне агентство України з питань державної служби, 2019
- © Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2019

Національне агентство України з питань державної служби

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, забезпечує функціональне управління державною службою в державних органах. Серед напрямів діяльності Національного агентства України з питань державної служби є вивчення європейського досвіду у сфері державної служби та розробка пропозицій щодо впровадження у діяльність органів державної влади кращої міжнародної практики.

Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу

Державна установа, що належить до сфери управління Національного агентства України з питань державної служби. Серед напрямів діяльності Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу є удосконалення чинних та сприяння впровадженню нових стандартів і процедур роботи державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування на основі кращої світової практики, а також видання періодичних публікацій аналітичного та інформаційного характеру з метою поширення нових ідей та кращих практик у сфері державної служби.

Представництво Фонду Ганса Зайделя в Україні

Метою діяльності Фонду є сприяння створенню гідних для існування людини умов життя у всьому світі. За допомогою своїх проектів Фонд прагне ініціювати стабільний розвиток на основі демократії, миру і соціального ринкового господарства. При цьому принцип "допомога для самопомоги" (надання допомоги державам для того, щоб вони могли допомогти самі собі) є основною ідеєю діяльності Фонду за межами Німеччини.

На сьогоднішній день міжнародне співробітництво Фонду ґрунтується на роботі більше 90 проектів в більш ніж 60 країнах світу, що розвиваються. Центральний офіс Фонду знаходиться в столиці Баварії м. Мюнхені.

Восени 1992 року Фонд відкрив своє постійне Представництво (проектне бюро) в Україні (третє у країнах Східної Європи після Будапешта та Праги).

Фонд здійснює свою діяльність в Україні в трьох основних сферах: внутрішня безпека, державне управління, розвиток громадянського суспільства.

Основними напрямками роботи Представництва Фонду Ганса Зайделя в Україні у сфері державного управління є:

- сприяння обміну досвідом між співробітниками органів державного і місцевого управління України і Баварії;
- допомога у підготовці і підвищенні кваліфікації керівних кадрів державних органів і посадовців органів місцевого самоврядування України;
- розробка навчальних курсів і програм підвищення кваліфікації з використанням кращих європейських практик;
- "Азбука управління для новопризначених державних службовців".

РОЗДІЛ I. Реформа державного управління: зв'язок системи управління якістю та системи управління, орієнтованого на результат	5
1.1. Якість державного управління як складова нового підходу Європейської Комісії "Спочатку основи"	5
1.2. Управління, орієнтоване на результат: походження та міжнародний контекст	14
1.3. Стратегія управління органу державної влади, орієнтованого на результат, у контексті національних та міжнародних стратегічних рамок і документів	27
РОЗДІЛ II. Стратегічне планування в державному управлінні як аналітичний процес та складова управління, орієнтованого на результат	31
2.1. Законодавчі та нормативно-правові засади здійснення стратегічного планування діяльності органу державної влади	31
2.2. Методологія стратегічного планування: загальна концепція та процедура	47
2.3. Моніторинг, оцінка та звітність, орієнтовані на результат: загальна концепція, процедура проведення та застосування їх результатів	57
2.4. Розбудова спроможності, управління знаннями та інновації у стратегічному управлінні	70
РОЗДІЛ III. Управління якістю як складова і чинник ефективності реформи державного управління	76
3.1. Управління якістю у діяльності органів державної влади: процеси vs функції	76
3.2. Основні результати попереднього обстеження систем управління якістю в органах виконавчої влади України у 2019 році	82
3.3. Стандарти та системи управління якістю в системі державного управління: походження, основні характеристики та виклики	100
3.4. CAF як частина циклу управління, орієнтованого на результат: основні характеристики, підґрунтя та контекст	122
3.5. Досвід та кращі практики органів державної влади та місцевого самоврядування країн-членів ЄС щодо впровадження моделі CAF.....	142
ДОДАТОК. Методичні рекомендації щодо проведення попереднього обстеження системи управління якістю міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади	152
ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	177

1.1. Якість державного управління як складова нового підходу Європейської Комісії “Спочатку основи”

*“Якість роботи державних органів набагато важливіша за їх розмір...
Існує дуже сильна кореляція між якістю роботи державних органів та хорошими
економічними і соціальними результатами”*

Професор Френсіс Фукуяма “Політичний порядок і політичний занепад.
Від промислової революції до глобалізації демократії”, 2014 рік

Якість діяльності органів державної влади є ключовим фактором економічного розвитку країни. Існує безперечне свідчення того, що економіки держав з високим рівнем розвитку мають найрезультативніші та найефективніші органи державної влади. Належне врядування та права визначеність необхідні для стабільного бізнес-середовища... Крім того, зміцнення інституційного та адміністративного потенціалу, зниження адміністративного навантаження та підвищення якості законодавства є основою структурних перебудов і сприяє економічному зростанню та зайнятості¹.

Структура та сфера діяльності державного управління є унікальними для кожної країни, а їхня архітектура та організація є національною компетенцією. У той же час, належне врядування зачіпає як інтереси ЄС в цілому, так і окремих країн для досягнення максимальної вартості за рахунок обмежених державних коштів. Адміністративна спроможність визнається Європейською Комісією як необхідна умова для виконання зобов'язань та цілей Договору про ЄС, Стратегії ЄС щодо розумного, сталого та інклюзивного зростання “Європа – 2020”, угод про асоціацію та розширення, таких як створення стійкого зростання та робочих місць та отримання максимальної вигоди від членства в ЄС.

“Основи понад усе – консолідація реформ та зміцнення довіри” – це новий підхід Європейської комісії, який забезпечує більш пильну увагу до фундаментальних реформ. До них відносяться три стовпи: верховенство закону, економічне управління та реформа державного управління. Реформа державного управління розглядається як горизонтальний пріоритет успішного процесу приєднання².

Органи державної влади повинні мати спроможність адаптуватися до динамічних і часто руйнівних змін в економіці та суспільстві. У світі, що все більш “об’єднується”, але при цьому зберігає нестійкість та невизначеність, політика та структури, які були успішними в минулому, можуть бути недостатніми або недоцільними для служіння громадянам та бізнесу в майбутньому. Здатність відображати сьогоденні потреби та передбачати завтрашній день, достатньо швидко для адаптації гнучкість – це ті якості, що повинні стати невід’ємними рисами державного сектора. Найбільше органи державної влади повинні будувати міцну основу: етичну, результативну, ефективну та підзвітну.

Належне врядування зміцнює довіру громадськості. Якщо орган державної влади прагне ефективно здійснювати свої повноваження і вести країну до економічного процвітання, а її громадян – до безпеки і підвищення якості життя, то йому необхідно, щоб ця робота викликала довіру в очах громадськості (в особі громадян, виборців, споживачів послуг і потенційних підприємців), бізнес-середовища, можливих інвесторів та інших адміністративних структур.

1. EC (2017), “Quality of Public Administration – A Toolbox for Practitioners”. Available at: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8055&type=2&furtherPubs=no>

2. Communication from the European Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “2016 Communication on EU Enlargement Policy”, Brussels, 9.11.2016, COM(2016) 715 final. Available at: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20161109_strategy_paper_en.pdf; Communication from the European Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “2018 Communication on EU Enlargement Policy”, Strasbourg, 17.4.2018 COM(2018) 450 final. Available at: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417_strategy_paper_en.pdf

Такий орган державної влади повинен бути хорошим роботодавцем, справедливим регулятором і надійним партнером.

Протягом останніх 15 років у дослідженнях Європейської Комісії “Євробарометр” простежувалася коливаюча, але загальна тенденція до зменшення рівня довіри громадськості національних парламентів та урядів, який становив в середньому лише 35% населення ЄС у листопаді 2018 року¹.

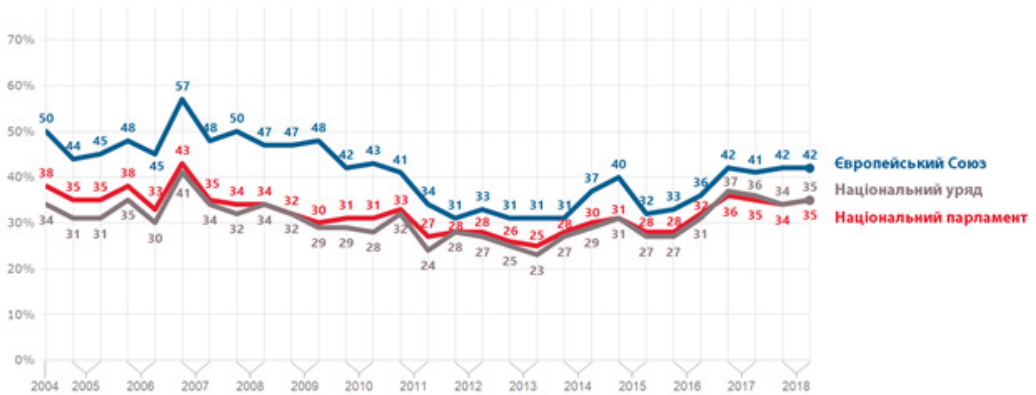


Рис. 1. Рівень довіри громадян країн-членів та кандидатів на членство в ЄС до національних парламентів та Урядів в ЄС в цілому, %

Подібне дослідження щодо поточного стану в Україні щороку проводиться соціологічною службою Центру Разумкова. Результати дослідження показують набагато вищий рівень недовіри громадян до державних органів, ніж в ЄС. Зокрема, в Україні середній рівень довіри громадян до Верховної Ради України становить 42,7% (повністю довіряють лише 4,5%), Уряду – 41,1% (повністю довіряють – 4,1%) та до органів державної влади – 19,3% (повністю довіряють – 1,5%)².

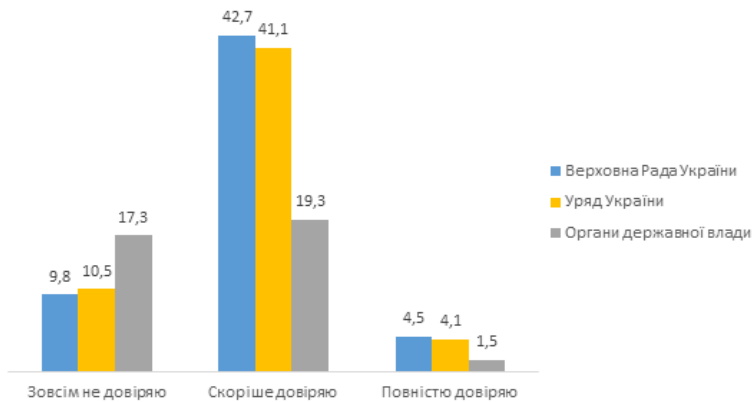


Рис. 2. Оцінка громадянами діяльності влади, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків (2017 – 2019 роки)

1. European Commission's Public Opinion Survey "Eurobarometer". Available at: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index#p=1&instruments=STANDARD>

2. Оцінка громадянами ситуації в країні та діяльності влади, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків [Електронний ресурс] // Разумков Центр. – 11 жовтня 2019 року. – Режим доступу: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-dialnosti-vlady-riven-doviry-do-sotsialnykh-institutiv-ta-politykiv>

Ці дані щодо ефективності, результативності та якості діяльності органів державної влади, їх підзвітності та прозорості також підтверджуються позицією України у міжнародних рейтингах.



Рис. 3. Позиція України у міжнародних рейтингах

Разом з тим, довіра до місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування вища, що, як правило, є наслідком більшої близькості цих структур до громадян і бізнесу. Державні органи також можуть вибудувувати довіру до себе на "мікрорівні" – при наданні окремих державних послуг¹. Показник довіри в такому випадку, як правило, значно вище, ніж "макродовіри" до органів державної влади в цілому, і це може пояснити їх більш високий рейтинг².

Довіру формують як очікування, так і досвід. Очікування є орієнтиром, на основі якого органи державної влади можуть коригувати свою ефективність. Як зазначено у дослідженні ОЕСР "Погляд на Уряд" 2013 року "...Виховання довіри є інвестицією у відновлення економіки і соціального благополуччя в майбутньому. Довіра – це одночасно вихідний матеріал для економічних реформ, необхідна умова для їх реалізації і в той же час – результат реформ, оскільки вона впливає на ставлення людей і організацій, а також на рішення, які стосуються економічного і соціального благополуччя. Таким чином, і в хороші, і в погані часи довіра громадян і бізнесу до уряду є умовою, необхідною для ефективного і дієвого формування політики... Створення довіри вимагає часу, а втратити її можна дуже швидко"³.

Завоювання та збереження довіри вимагає від державного управління дотримання основних принципів, таких як законність (верховенство закону), добросовісність та неупередженість, а також демонстрації таких цінностей, як відкритість, ефективність та відповідальність.

Це означає "**розумну реформу**" (**smart resorm**): створення сильних і динамічних адміністративних структур, що здатні зрозуміти та задовольнити потреби громадян, бізнесу та суспільства в цілому, активні і пристосовані до майбутнього, готові відповідати на виклики щодо адаптації до цифровізації практично кожного аспекту нашого життя, тобто:

- переосмислення сфери урядування;

1. Подивіться, наприклад, рейтинги задоволеності громадян для членів ОЕСР в ЄС в дослідженні "Погляд на Уряд" 2017 року. OECD (2017), "Government at a Glance". Available at: <http://www.oecd.org/gov/govatag glance.htm>

2. Для більш детального аналізу взаємозв'язку довіри між державними адміністраціями та громадянами див. ОЕСР "Довіра до влади: оцінка доказів, розуміння політики", 47 сесія Комітету з питань державного управління, 25-26 квітня 2013 року, GOV/PGC (2013)1. – [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC\(2013\)1&docLanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC(2013)1&docLanguage=en)

3. OECD (2013), "Government at a Glance". Available at: <http://www.oecd.org/gov/govatag glance.htm>

- перебудову адміністративних процесів та переорієнтування на користувачів;
- інвестування у спроможність державних службовців та громадянського суспільства;
- ефективне використання інформаційно-комунікаційних технологій для задоволення потреб "онлайн-суспільства";
- покращення ділового клімату за рахунок покращення регулювання¹.

ЄС допомагає органам державної влади країн – членів та кандидатів на членство в ЄС, а також країн Європейської політики сусідства підготуватися до майбутніх викликів та актуалізувати свою діяльність. Щороку під час процесу Європейського семестру Європейська Комісія перевіряє результати діяльності органів державної влади країн-членів та кандидатів на членство в ЄС, а також основні сфери для вдосконалення. На основі цього аналізу Європейська Комісія публікує тематичні інформаційні бюлетені, включаючи інформаційний бюлетень щодо якості державного управління, а Європейська Рада приймає рекомендації щодо конкретних країн.

Європейські структурні та інвестиційні фонди (Європейський соціальний фонд та Європейський фонд регіонального розвитку) мають спеціалізовану тематичну ціль 11 щодо інвестицій у якість та спроможність органів державної влади. Багато інших програм та ініціатив ЄС підтримують потреби у навчанні та розробці спільних рішень у конкретних сферах, таких як оподаткування, митниця, правосуддя, електронне урядування тощо. Програма підтримки структурних реформ, інструменти інституціональної розбудови Twinning, TAIEX та програма ОЕСР SIGMA забезпечують технічну та консультативну підтримку для розробки та реалізації заходів інституціональної розбудови².

В Україні з 2008 року здійснюється впровадження Twinning, TAIEX та співпраця з програмою SIGMA.

Відповідальним органом державної влади є Національне агентство України з питань державної служби. Функції Адміністративного офісу програми Twinning (АОП) здійснює Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу.

1. EC (2017), "Quality of Public Administration – A Toolbox for Practitioners". Available at: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8055&type=2&furtherPubs=no>

2. Там само.



ІНСТРУМЕНТ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ РОЗБУДОВИ TWINNING

Twinning (англ. twins — близнюки) — інструмент інституціональної розбудови, у рамках якого відбувається співпраця на рівні державних службовців аналогічних органів державної влади країн-членів ЄС та України. Інструмент Twinning передбачає надання довгострокової допомоги (період підготовки проекту Twinning в середньому складає 1–1,5 роки, а період реалізації 1–2 роки) з метою впровадження елементів державного управління, необхідних для адаптації національного законодавства до норм та стандартів ЄС.

НАДС є координатором впровадження інструменту Twinning в Україні відповідно до Указу Президента України від 6 жовтня 2005 року № 1424/2005 “Питання забезпечення впровадження програми Twinning в Україні”.

Використання цього інструменту в Україні регламентується:

- постановою Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 року № 700 “Про затвердження Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проектів Twinning” (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2018 року № 663);
- наказом НАДС від 15 листопада 2018 року № 269-18 “Про затвердження Положення про Робочу групу з питань координації впровадження інструменту Twinning”;
- наказом НАДС від 18 грудня 2018 року № 299-18 “Про затвердження Методичних рекомендацій з використання інструменту інституціональної розбудови ЄС Twinning в Україні”;
- наказом НАДС від 1 квітня 2019 року № 58-19 “Про затвердження Порядку ведення обліку проектів Twinning, що реалізуються в Україні”;
- наказом НАДС від 1 квітня 2019 року № 60-19 “Про затвердження Порядку проведення перевірки готовності ініціаторів проектів Twinning до реалізації проектів Twinning”, зареєстрований в Міністерстві юстиції від 24 квітня 2019 року № 434/33405.

У рамках імплементації проектів Twinning можна виділити наступні механізми співпраці:

- надання експертної оцінки у відповідній сфері державного управління;
- допомога державному органу в розробленні та перегляді існуючого законодавства (перегляд нормативно-правових актів та підготовка пропозицій щодо внесення відповідних змін до українського законодавства відповідно до європейських стандартів; порівняльний аналіз національного та європейського законодавства);
- допомога державному органу в розробці внутрішніх регламентів, процедур, інструкцій тощо;
- підтримка державного органу в зміцненні його інституційної спроможності шляхом здійснення європейськими експертами функціонального обстеження та/ або порівняльного аналізу існуючої інституційної структури державного органу;
- здійснення навчання працівників державного органу (проведення семінарів та тренінгів ізоземними експертами);
- здійснення навчальних візитів та стажувань представників українського державного органу;
- проведення конференцій, круглих столів, обговорень тощо.

ІНСТРУМЕНТ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ РОЗБУДОВИ TAIEX



TAIEX (Technical Assistance Information Exchange) — це інструмент технічної допомоги та обміну інформацією, що надається Європейською Комісією з метою розбудови інституціональної спроможності, наближення національного законодавства до законодавства Європейського Союзу, його імплементації та подальшого ефективного використання.

TAIEX є одним із найбільш поширених, ефективних та доступних серед усіх можливих інструментів допомоги Європейського Союзу.

Використання зовнішньої допомоги Європейської Комісії рамках інструменту TAIEX в Україні здійснюється відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 13 січня 2016 року № 32 “Про затвердження Порядку підготовки, схвалення та виконання плану залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках TAIEX”.

НАДС є координатором впровадження інструменту інституціональної розбудови TAIEX в Україні.

Основними формами залучення допомоги ЄС в рамках TAIEX є:

- експертна місія до України;
- семінар;
- навчальна поїздка до країн-членів ЄС.

Основні цільові групи TAIEX:

- державні службовці, що працюють у центральних органах виконавчої влади;
- державні службовці, що працюють в місцевих органах виконавчої влади та асоціаціях місцевих органів влади;
- органи юстиції та правоохоронні органи;
- члени законодавчих органів та державні службовці, що працюють у законодавчих органах та органах місцевого самоврядування;
- професійні та комерційні асоціації, що представляють соціальних партнерів, представники профспілок та спілок роботодавців.

СПІВРОБІТНИЦТВО З ПРОГРАМОЮ SIGMA



Програма SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) — Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту) — є одним із найпрестижніших аналітичних центрів Європейського Союзу, який було започатковано у 1992 році за ініціативи Організації економічного співробітництва та розвитку та Європейського Союзу.

Метою програми SIGMA є:

- зміцнення основ державного врядування;
- сприяння соціально-економічному розвитку шляхом посилення інституційної спроможності державного сектору;
- зміцнення горизонтального врядування;
- вдосконалення процесу розробки та впровадження реформи державного управління.

Технічна підтримка програми SIGMA здійснюється у рамках шести сфер:

- державне управління фінансами, зовнішній аудит та державні закупівлі;
- державна служба та управління людськими ресурсами;
- розвиток політики та координація;
- реформа державного управління;
- надання послуг;
- підзвітність.

Допомога програми SIGMA у сфері реформи системи державного управління надається шляхом:

- здійснення аналізу адміністративних структур;
- розробки та впровадженні реформ адміністративної системи;
- здійснення аналізу запропонованих законопроектів та програм;
- організація навчання та обміну інформацією;
- підготовка планів технічної допомоги.

Законодавче підґрунтя:

Діяльність ОЕСР в Україні забезпечується відповідно до:

- Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України і ОЕСР щодо поглиблення співробітництва, підписаного 07 жовтня 2014 року;
- Плану заходів з реалізації згаданого Меморандуму;
- постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна» від 13 вересня 2002 року № 1371, відповідно до якої НАДС є відповідальним центральним органом виконавчої влади за виконання зобов'язань, зокрема фінансових, які випливають із членства України у Комітеті з питань державного управління ОЕСР. З 2008 року НАДС бере участь у вищезазначеному Комітеті як постійний спостерігач;
- Робочого плану програми SIGMA на відповідний період, розробленого спільно із заінтересованими органами державної влади України.

Участь у складі Комітету з державного управління ОЕСР

Україна має статус постійного спостерігача у Комітеті з питань державного управління ОЕСР із 2008 року. Метою діяльності Комітету є надання допомоги країнам у побудові та зміцненні потенціалу до вироблення та реалізації неупередженої, орієнтованої на громадян державної політики, зміцнення потенціалу державних установ, оцінювання поточних та нових стратегічних викликів державного управління, що постають перед урядами у контексті глобальної економіки.

Участь у його роботі надає як країнам-членам ОЕСР, так і країнам, що не є членами (наприклад, Україні) багато можливостей, зокрема:

- сприяє ідентифікації та вирішенню стратегічних проблем сьогодення, які постають перед урядами країн, зокрема підвищенню довіри до державних інституцій та використанню ефективного підходу до реагування на виклики, що постають перед урядами;
- сприяє у проведенні збалансованої та ефективної державної політики, підвищенню прозорості, якості та результативності у функціонуванні державних інституцій та наданні послуг;
- поширює кращі елементи належного врядування і робить внесок у вдосконалення ефективності, прозорості, відповідальності та підзвітності урядових установ.

Нещодавні президентські та парламентські вибори продемонстрували яскраве бажання українців змінити підходи до управління державою. До цього призвели різні причини. Серед них – недостатня глибина та темпи реформ, спричинені низькою спроможністю державного апарату планувати, проектувати й впроваджувати зміни загалом.

На початку липня у 2019 року в м. Торонто (Канада) відбулася велика міжнародна конферен-

ція щодо українських реформ – Ukraine Reform Conference¹. Великий блок дискусій був пов'язаний з економічними питаннями, в рамках якого окреслили порядок денний для України – розробити таку модель розвитку, що гарантує економічне зростання щонайменше вдвічі більше за нинішні показники. А також впроваджувати політику, спрямовану на забезпечення рівномірного розподілу результатів зростання в суспільстві.

Аналогічно імплементація Угоди про асоціацію з ЄС та подальша інтеграція до найбільшої економіки світу (з ВВП на душу населення 25 тисяч євро та понад 500 млн споживачів і торговельне партнерство України з якою стрімко зростає) вимагає спроможності державного управління ефективно підтримувати наближення законодавства до норм ЄС та забезпечувати його дотримання².

І ця місія неможлива без комплексної реформи державного управління та без спроможності органів державної влади розробляти та впроваджувати реформи. Саме реформа державного управління має стати “ключем” до успіху всіх інших реформ.

Європейські принципи державного управління, розроблені програмою SIGMA – це надійність та передбачуваність (правова визначеність), відкритість та прозорість, підзвітність та ефективність.

Вони є базою ефективної урядової системи прийняття рішень, котра сприяє високій якості законодавчої бази й забезпеченню фінансування для впровадження пріоритетних реформ.

Європейські принципи державного управління – це і раціональна та ефективна урядова організація, підзвітність інституцій та їх керівників щодо результатів діяльності; чіткі адміністративні процедури, які ефективно збалансовують інтереси держави та громадян чи бізнесу.

І останнє, але не менш важливе – адміністративні послуги для громадян та бізнесу повинні бути максимально дружніми та зручними для користувачів. Оголошена новим президентом ініціатива “Держава у смартфоні” є кроком назустріч цій останній меті³.

Відповідно до принципів державного управління програми SIGMA основним інструментом реалізації стратегічних напрямів реформування та модернізації державного управління та державної служби відповідно до принципів належного врядування задля досягнення їх якості, ефективності та результативності, є європейські стандарти та системи управління якістю, що базуються на принципах всеохоплюючого управління якістю та відображені у фундаментальних документах Європейського фонду управління якістю. Мова йде, насамперед, про такі принципи: орієнтація на споживача, лідерство керівників, орієнтоване на результат управління, прийняття рішень з урахуванням фактів та ризиків, розвиток партнерських відносин, залучення працівників до процесів управління якістю та їх мотивації і навчання, впровадження інновацій та удосконалення процесів і процедур, запровадження інструментів залучення та отримання зворотного зв'язку від користувачів державних послуг тощо⁴.

1. Ukraine Reform Conference [Електронний ресурс]. – Government of Canada. Global Affairs. Available at: https://www.international.gc.ca/gac-amc/campaign-campagne/ukraine_reform-reformes/index.aspx?lang=eng = Урядовий портал. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/en/reformi/mizhnarodni-konferenciyi-z-pitan-reform-v-ukrayini>

2. Угіс Сікс. Нова якість державного управління: який досвід ЄС має перейняти Україна [Електронний ресурс] // Європейська правда. – 7 серпня 2019 року. – Режим доступу: <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2019/08/7/7099391/>

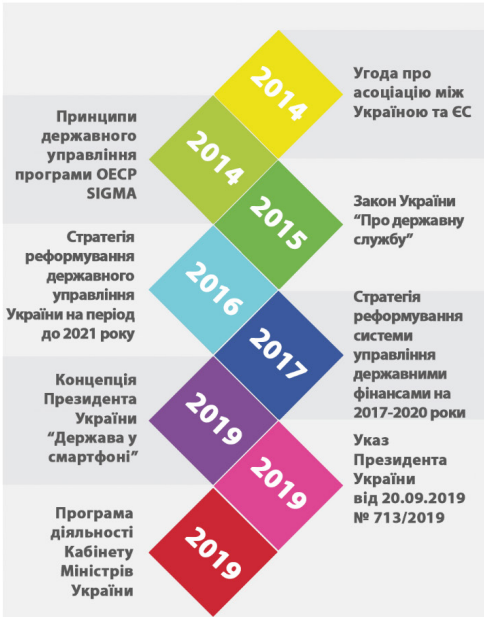
3. Там само.

4. SIGMA (2017), “Принципи державного управління”. – Режим доступу: http://www.center.gov.ua/component/k2/item/download/1059_3e518a4c7deb0237f31734179e9b17e0, http://www.center.gov.ua/component/k2/item/download/1060_8eb58af1a81393f01b2a323c1243f44a

Модернізація державного управління, його професіоналізація та надання швидких і якісних державних послуг є необхідною умовою для забезпечення кращого рівня життя всіх громадян України



Успішне впровадження реформи державного управління в Україні є необхідною умовою інтеграції до Європейського Союзу



ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОГРАМИ ОЕСР SIGMA



ЄВРОПЕЙСЬКІ ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ, що базуються на

ПРИНЦИПАХ ВСЕОХОПЛЮЮЧОГО УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ

основні інструменти реалізації стратегічних напрямів реформування та модернізації державного управління та державної служби відповідно до принципів належного врядування задля досягнення їх якості, ефективності та результативності



НАЩО РЕФОРМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ



РЕФОРМОВАНЕ ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

- НАДАЄ КРАЩІ ПОСЛУГИ ЗА МЕНШИХ ВИТРАТ
- ПРОФЕСІЙНЕ, НЕУПЕРЕДЖЕНЕ ТА ЕТИЧНЕ
- ВІДПОВІДАЄ ТА ВИКОНУЄ ВИМОГИ ЄС

Рис. 3. Взаємозв'язок реформи державного управління європейських принципів програми SIGMA та принципів всеохоплюючого управління якістю

У 2018 році програма SIGMA провела оцінку стану справ у системі державного управління України. Для України SIGMA використала рамку, що зазвичай застосовується для держав-кандидатів на вступ до ЄС та потенційних держав-кандидатів. Отже, Україну оцінювали за вищими, ніж це формально вимагалось, стандартами.

Ця рамка оцінювання є дуже комплексною: вона використовує 9 ключових вимог до державного управління та аналізує стан справ на основі 37 показників і понад 200 індикаторів.

У більш ніж половині показників Україна отримала 3 або більше балів з 5 можливих, тобто стан справ в Україні є доволі позитивним. Водночас досягнення майже відсутні за приблизно двадцятьма відсотками показників.

У сфері державної служби і управління людськими ресурсами Україна отримала навіть вищі бали, ніж у середньому західнобалканські держави. А у сфері організації системи центральних органів виконавчої влади бал України є набагато вищим за середній бал західнобалканських держав. За цим порівнянням найпомітнішими напрямками удосконалення є кодифікація загальної адміністративної процедури, де Україна набрала 0 балів через відсутність будь-якого законодавчого регулювання, та використання інструментів і методів управління якістю, за яким Україна теж отримала 0 балів через відсутність застосування цих інструментів чи методів в органах державної влади.

У зв'язку з цим, експертами були надані відповідні рекомендації щодо удосконалення системи, зокрема щодо необхідності поширення управління якістю в державному управлінні, запровадження інструментів залучення та отримання зворотного зв'язку від користувачів державних послуг¹.

Адже якість є однією з ключових категорій державної політики у будь-якій сфері державного управління та одним із основних елементів процесу надання адміністративних послуг, а забезпечення поліпшення їх якості шляхом державної підтримки сучасних методів управління, розроблення та впровадження систем і принципів управління якістю, визнаних у Європі та у світі – завдання загальнодержавної ваги.

Оцінка SIGMA, і особливо її рекомендації, повинні розглядатися як основа для визначення майбутньої програми дій з метою вдосконалення державного управління України.

1. SIGMA (2018), "Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління (Україна, червень 2018 року)". – Режим доступу: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reform%20office/Ukraine%20Baseline%20Measurement%20Report%202018_UA.pdf

1.2. Управління, орієнтоване на результат: походження та міжнародний контекст

“Найважливіша річ, яку вам потрібно запам’ятати – це те, що ви працюєте для суспільства. Якщо ви будете розглядати питання з точки зору окремих громадян, ви зможете виявити, що так легше визначити, як прийняти правильне рішення, які подальші кроки необхідно зробити, і який підхід треба використовувати для того, щоб викликати довіру”

Шведська рада із стратегічного розвитку людських ресурсів
“Вступ до спільних цінностей для державних службовців”

Система управління, орієнтованого на результат, про яку згадується наприкінці попереднього параграфа, є одними із принципів всеохоплюючого управління якістю, відображених у фундаментальних документах Європейського фонду управління якістю, на яких ґрунтуються європейські стандарти та системи управління якістю. Відповідно до принципів державного управління програми SIGMA вона є одним із основних інструментів реалізації стратегічних напрямів реформування державного управління та державної служби і однією з найуспішніших моделей управління в світі, що застосовується із середини 1990-х років практично в усіх провідних розвинених країнах світу та країнах, що розвиваються (США, Великобританія, Австралія, Німеччина, Франція, Нова Зеландія, Індія, Бразилія, Китай тощо), а також в міжнародних організаціях. При цьому спостерігаються різні варіанти реалізації цієї моделі з урахуванням національних умов, конкретних цілей впровадження системи управління, орієнтованого на результат.

Концепцію управління, орієнтованої на результат (RBM, Result Based Management або MBR, Management for Results), чи управління за цілями (MBO, Management by Objectives) розробив у середині 1960-х років американський вчений Пітер Друкер, один із найвідоміших у світі фахівців у галузі менеджменту та маркетингу ХХ століття. Він вважав, що дана концепція – це метод підвищення ефективності організації, згідно з яким діяльність будь-якого працівника оцінюється не за процесом, а за результатом, якщо результат розуміється як досягнення поставленої цілі, завдання. Основне завдання, яке повинна була вирішити система управління, орієнтованого на результат – це підвищення гнучкості та адаптивності організацій. Система управління, орієнтованого на результат, несла із собою нову філософію, новий погляд на діяльність, новий принцип управління, згідно з яким на перший план висувався зміст роботи організації, послідовність неповторюваних, унікальних оперативних і стратегічних завдань, які організація вирішує протягом усієї своєї історії¹.

Найбільш відомим визначенням поняття управління, орієнтованого на результат (УОР), є визначення Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), відповідно до якого УОР є “управлінським циклом, у рамках якого визначаються цільові значення в сфері ефективності і результативності; керівники мають можливості для їх досягнення; здійснюється оцінка та забезпечується звітність про досягнуті результати, а потім ця інформація використовується для прийняття рішень щодо фінансування, структуру, функціонування програм, а також для прийняття рішень щодо заохочення і притягнення до відповідальності”².

Бюджетування, орієнтоване на результат (БОР), являється лише однією із форм УОР, що передбачає наявність взаємозв'язку між бюджетними ресурсами, що виділяються, і фактичними (або планованими) результатами. Важливо відмітити, що рівень взаємозв'язку ресурсів і результатів при впровадженні механізмів БОР розрізняється в різних країнах.

1. Drucker, P. (1955). *Managing For Results*. London: Routledge, 240 p. <https://doi.org/10.4324/9780080575315>, <https://www.taylorfrancis.com/books/9780080575315>, <https://www.harpercollins.com/9780061828065/managing-for-results/>

2. Currstine, T. (2006), “Government Performance: Lessons and Challenges”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 5/1, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/43481160.pdf>; OECD (2010), “Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management”, page 34, <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>

Так, найбільш поширеною моделлю в країнах ОЕСР є презентація інформації про результати у складі бюджетних документів (“презентаційне” БОР), що не передбачає наявності прямого (формульного, математичного) зв’язку між об’ємом безпосередніх або кінцевих результатів та об’ємом бюджетних асигнувань на відповідні напрями. Низка країн використовує механізми інформаційного забезпечення ухвалення бюджетних рішень за допомогою даних про плановані результати, що досягаються. Нарешті, в окремих країнах (іноді за окремими напрямами або сферами, наприклад, у сфері освіти) використовуються так звані “прямі” механізми БОР (у тому числі засновані на вартості одиниці результату із заданим стандартом якості)¹.

Впровадження механізмів УОР, як правило, спрямоване на досягнення декількох або усіх наведених нижче цілей:

- підвищення ефективності і результативності державного управління;
- підвищення якості ухвалення управлінських рішень, у тому числі, щодо розподілу ресурсів і бюджетування;
- підвищення прозорості і підвітності державного сектора;
- досягнення економії бюджетних витрат².

В цілому, в міжнародній практиці можна виділити три основні етапи впровадження механізмів УОР, хоча в окремих країнах реформи в цьому напрямі могли одночасно поєднувати характеристики декількох етапів. Загальна схема етапів впровадження УОР в зарубіжних країнах наведена нижче.

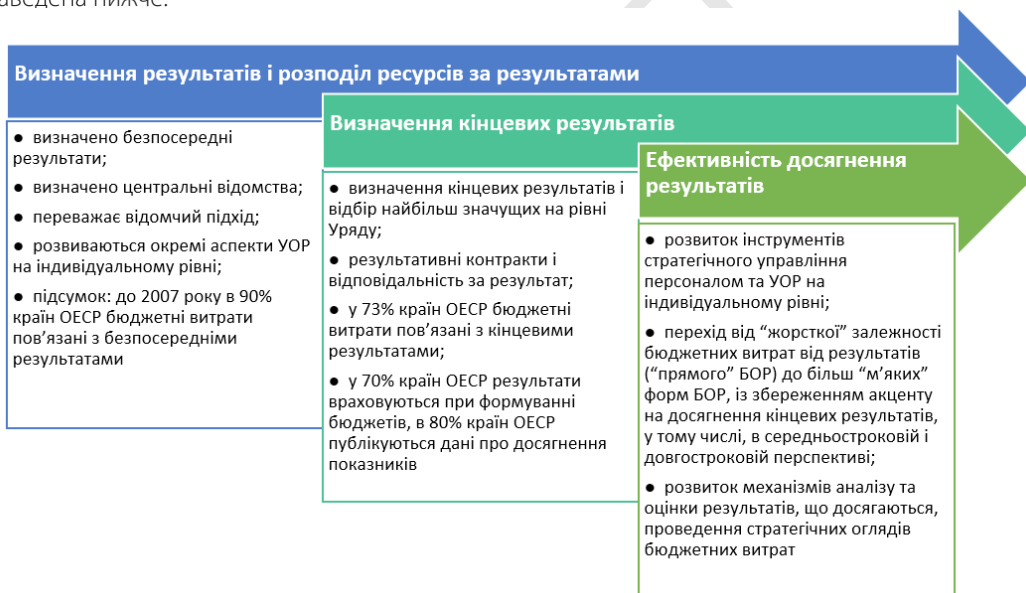


Рис. 1. Етапи впровадження УОР в зарубіжній практиці

На першому етапі основним завданням впровадження УОР було визначення результатів (як правило, безпосередніх) і формування системи розподілу ресурсів в розрізі результатів, а також закріплення відповідальності за їх досягнення. У багатьох країнах ОЕСР такі реформи були проведені в 1980-х – на початку 1990-х років і включали як компоненти, пов’язані з впроваджен-

1. Наведена вище класифікація використовується ОЕСР. Див., наприклад, OECD (2008f), “Performance Budgeting: A Users’ Guide”, OECD Observer Policy Brief, March 2008, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Performance-Budgeting-Guide.pdf>

2. OECD (2005), Modernising Government: The Way Forward, OECD Publishing, Paris, Chapters 2-3. <https://www.oecd.org/gov/modernisinggovernmentthewayforward.htm>

ням елементів БОР, так і компоненти, пов'язані з управлінням персоналом на державній службі (державного сектора в цілому).

Зазвичай, у рамках цих реформ основний акцент був зроблений на впровадженні механізмів УОР на відомчому рівні за підтримки центральних органів виконавчої влади¹. У результаті цих реформ на початок 2000-х років у більшості країн ОЕСР звітність про бюджетні витрати була пов'язана з показниками безпосереднього ефекту (до 2007 року – в 90% країн ОЕСР)².

Другий етап впровадження принципів УОР пов'язаний із зростанням уваги до досягнення кінцевих результатів і поширення принципів УОР на рівні центрального уряду. Додатковий розвиток на цьому етапі отримали такі елементи, як: результативні контракти з керівниками органів виконавчої влади (статс-секретарями/державними секретарями, генеральними директорами), впровадження механізмів оплати праці за результатами, інструменти моніторингу і оцінки якості державних послуг.

На цьому етапі також проявилися такі характеристики, як: селективний відбір найбільш значущих показників ефективності і результативності (наприклад, у Великобританії Канцелярія Прем'єр-міністра відбирала 30-40 найбільш значущих показників для постійного моніторингу серед більше 100 цільових національних показників).

Важливо відмітити, що в період реалізації цього етапу УОР (друга половина 1990-х років – 2008 рік) ці управлінські моделі набули поширення не лише в розвинених країнах, але і в країнах з перехідною економікою і в найбільших країнах, що розвиваються (Китай, Індія, країни Латинської Америки).

Поширення практики УОР у цей період підтверджується міжнародними дослідженнями. Так, якщо на початку 2000-х років витрати національних бюджетів були пов'язані з кінцевими результатами лише в 56% країн-членів ОЕСР, то в 2007 році цей взаємозв'язок спостерігався вже в 73% країн ОЕСР. У 70% країн ОЕСР інформація про досягнення цільових значень показників використовувалася при обговоренні бюджетних пропозицій органів виконавчої влади у рамках бюджетного процесу³.

Істотний прогрес був досягнутий і в публікації інформації про результати досягнення цільових показників (у 80% країн ОЕСР дані про результати досягнення цільових показників у 2007 році підлягали публікації).

При цьому в цілому в країнах ОЕСР переважаючим підходом до впровадження УОР є закріплення відповідальності за досягнення результатів на рівні органів виконавчої влади та їх керівників. Так, за даними ОЕСР відповідальність за досягнення встановлених цілей найчастіше закріплювалася за відповідним міністром (у 60% випадків), причому в 53,3% випадків відповідний міністр сам визначав значення цільового показника на майбутній період і лише в 20% випадків цілепокладання було функцією Кабінету Міністрів⁴.

Світова фінансово-економічна криза 2008 – 2009 років стала каталізатором "третьої хвилі" впровадження механізмів УОР як в зарубіжних країнах, так і в міжнародних організаціях. Необхідність скорочення бюджетних витрат разом із збереженням досягнутого високого рівня стандартів якості державних послуг та розвитком нових технологій (у тому числі телекомунікаційних технологій, що зменшують вартість обробки даних і дозволяють розвивати різні інструменти прозорості і підзвітності в державному секторі) зумовила особливу увагу в рамках цього етапу до таких аспектів УОР:

- розвиток інструментів стратегічного управління персоналом, УОР на індивідуальному рівні;

1. World Bank (2005), "Increasing Government Effectiveness", ISBN 5-9618-0015-6.

2. OECD (2007/2008 and 2012), International Budget Practices and Procedures Database, <https://www.oecd.org/governance/budgeting/internationalbudgetpracticesandproceduresdatabase.htm>

3. Там само.

4. Там само.

- перехід від “жорсткого” взаємозв’язку бюджетних витрат та результатів (“прямого” БОР) до більш “м’яких” форм БОР, із збереженням акценту на досягнення кінцевих результатів, у тому числі, в середньостроковій і довгостроковій перспективі;
- розвиток механізмів аналізу і оцінки результатів, що досягаються, проведення стратегічних оглядів бюджетних витрат тощо.

Реалізація цього етапу УОР в багатьох країнах триває, проте вже зараз дані міжнародних порівняльних досліджень дозволяють зафіксувати такі тенденції.

По-перше, розвиток систем стратегічного управління персоналом є значущим пріоритетом, причому за цим показником спостерігаються значні відмінності у рівні впровадження в різних країнах ОЕСР.

Так, розрахований ОЕСР індекс стратегічного управління персоналом, що становить в середньому в країнах-членах ОЕСР 0,5, варіюється в різних країнах від 0,91 в Австралії до 0,13 в Угорщині.

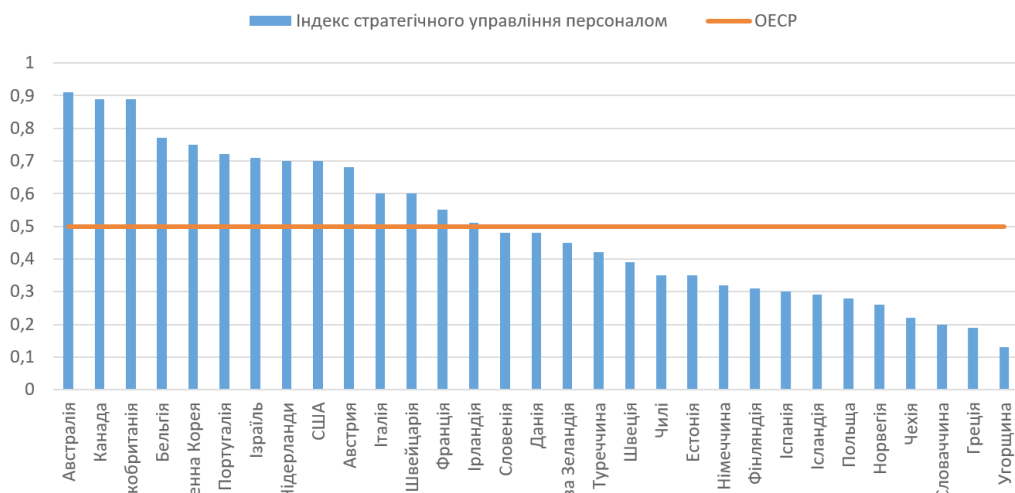


Рис. 2. Етапи впровадження УОР в зарубіжній практиці¹

По-друге, все більше поширення набувають практики оплати праці за результатами. Якщо в 2004 році ці методи використовувалися в 67% країн ОЕСР, то вже в 2010 році 80% країн ОЕСР використовували механізми оплати праці за результатами, причому в окремих країнах доля змінної частини оплати праці, залежної від досягнутих результатів, досягала 40%².

По-третє, значна увага приділяється розвитку інструментів оцінки досягнення результатів (у тому числі, розвитку незалежної оцінки, оцінки за участю громадян тощо). Такі тенденції актуальні як для країн ОЕСР³, так і для країн, що розвиваються, наприклад, для Китаю⁴.

1. Індекс стратегічного управління персоналом включає оцінку таких параметрів як: наявність загальної системи підзвітності, наявність цілей управління персоналом, інтегрованих в оцінку результативності діяльності керівників вищої та середньої ланки елементів, які вони повинні враховувати при плануванні та звітності в рамках загальної системи підзвітності; наявність регулярної практики аналізу та оцінки потенціалу служб управління персоналом органів виконавчої влади; функціонування системи планування для забезпечення наявності адекватних людських ресурсів для надання послуг; елементи, що враховуються в рамках планування діяльності органів виконавчої влади. Більш детально див. OECD Dataset on Strategic Human Resources Management (SHRM), https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_SHRM

2. Там само.

3. Schick, A. (2014), «The metamorphoses of performance budgeting», OECD Journal on Budgeting, vol. 13/2, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/D2-AM%20-%20Performance%20budgeting%20-%20Allen%20SCHICK.pdf>

4. Burns G., Zhiren, Z. (2010), «Performance Management in the Government of the People's Republic of China», OECD Journal on Budgeting, vol. 10/2, <https://www.oecd.org/china/48169592.pdf>

Нарешті, серед загальних для країн ОЕСР тенденцій у сфері УОР відзначається розвиток систем моніторингу і оцінки результатів діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування зі сторони національних урядів. Навіть у випадках, коли відповідальність за надання тих або інших державних послуг безпосередньо закріплена за нижчим рівнем управління, органи державної влади на національному рівні все частіше використовують механізми контролю якості (виконання стандартів) і об'ємів послуг, що надаються, та відповідно оцінку ефективності витрат на цих рівнях (такі системи використовуються у Фінляндії, Італії, Австралії, Нідерландах, Данії, Норвегії, Німеччині та інших країнах)¹.

Нижче наведений огляд досвіду впровадження УОР в окремих зарубіжних країнах та ООН.

Досвід впровадження УОР в Організації Об'єднаних Націй (ООН)

У 2013 році ООН в Доповіді Генерального секретаря на засіданні Генеральної Асамблеї 29 січня (пункт 129 порядків денних) впровадила таке офіційне визначення УОР, сформульоване Групою ООН з питань розвитку: "стратегія управління, за допомогою якої всі учасники, безпосередньо чи опосередковано сприяючи досягненню набору результатів, забезпечують, щоб їхні процеси, продукти та послуги сприяли досягненню бажаних результатів (проміжних та кінцевих результатів та цілей або впливу вищого рівня). Сторони, у свою чергу, використовують інформацію та докази щодо фактичних результатів для інформування про прийняття рішень щодо розробки, ресурсів та реалізації програм і заходів, а також для підзвітності та звітності". При цьому УОР відповідно до підходу, прийнятого ООН, "слід розглядати як підхід, який охоплює увесь життєвий цикл, починаючи з елементів планування, контролю, метою якого є забезпечити досягнення результатів, і оцінки, завдяки якій ми отримуємо неоцінену інформацію для ухвалення рішень, і завершуючи отриманням уроків на майбутнє"².

Крім того, у вказаній доповіді Генерального секретаря ООН, визначена Концепція впровадження УОР в ООН.

У цій Концепції, зокрема, сформульовані вже зроблені ініціативи із впровадження УОР в ООН. Так, протягом багатьох років в ООН здійснюється поетапний підхід до здійснення УОР.

Відповідно до доповіді Генерального секретаря (A/64/640) в Секретаріаті була створена чітка система підзвітності, яка була схвалена Генеральною Асамблеєю в резолюції 64/259³. У 2010 році була введена нова система управління службовою діяльністю і професійного зростання, покликана підвищити відповідальність керівників і усунути велику частину недоліків. Реформа системи контрактів включала публікацію нової серії правил про персонал, що застосовуються до усіх працівників ООН. Також продовжилася розробка чіткої системи делегування повноважень.

Крім того, з метою більш широкого застосування Концепції УОР в Секретаріаті вживаються і інші заходи. До них відносяться – більш повне врахування інституціональних цілей в планах роботи окремих керівників вищої ланки за допомогою договорів, що укладаються з ними, віддзеркалення цих інституціональних цілей в планах роботи співробітників на усіх рівнях відповідно до вимог нової системи управління службовою діяльністю і професійного зростання, та встановлення взаємозв'язку оцінки якості роботи керівників вищої ланки та якості роботи ООН. Для цього в 2010 році повноваження Ради із службової діяльності керівників були змінені, і до її функцій були додані обов'язки "контролювати якість роботи керівників вищої ланки та глав місій щодо досягнення цілей, результатів і цільових показників". Для того, щоб ця зміна була реалі-

1. Charbit, C. (2011), "Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach", OECD Regional Development Working Papers, No. 2011/04, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/48724565.pdf>

2. United Nations Development Group (2011), "Results-Based Management Handbook: Harmonizing RBM concepts and approaches for improved development results at country level", <https://undg.org/wp-content/uploads/2016/10/UNDG-RBM-Handbook-2012.pdf>

3. Resolution adopted by the General Assembly on 29 March 2010, Sixty-fourth session, Agenda item 130 [on the report of the Fifth Committee (A/64/596/Add.1)] No. 64/259 "Towards an accountability system in the United Nations Secretariat". Available at: <https://undocs.org/en/A/RES/64/259>

зована на практиці, в 2011 році був створений механізм одночасної оцінки Радою із службової діяльності керівників як доповідей про виконання програм, так і виконання керівниками вищої ланки договорів, що укладалися з ними.

Не дивлячись на те, що багато що ще можна удосконалити, в Секретаріаті вже існують такі найважливіші заходи, норми і стандарти Концепції УОР:

- країни-члени дають вказівки і визначають пріоритети і цільові показники ООН;
- на їх основі Генеральний секретар розробляє пропоновані стратегічні рамки на дворічний період – частину I “Загальний огляд плану” і частину II “Дворічний план за програмами”;
- керівники програм розробляють плани, які націлені на досягнення результатів і містять припущення відносно того, що необхідно для їх досягнення;
- на основі наданих країнами-членами вказівок і визначених ними пріоритетів і цільових показників здійснюється БОР;
- хід виконання програм постійно контролюється керівниками програм, і за необхідності до них вносяться зміни та коригування;
- звіти про результати регулярно надаються заінтересованим сторонам;
- проводиться оцінка та, що ще більш важливе, отримана в ході оцінки інформація використовується для вдосконалення роботи і здійснення навчальних заходів, що має вирішальне значення для досягнення результатів і забезпечення зворотнього зв’язку у рамках планування і бюджетування.

Внутрішні механізми управління і звітності, такі як договори з керівниками вищої ланки, система управління службовою діяльністю і професійного зростання, діяльність з контролю за виконанням програм, надання звітності і самооцінки, а також професійна підготовка та навчання, відіграють допоміжну роль під час здійснення заходів, що проводяться у рамках згаданих вище елементів циклу. Для підвищення якості роботи цієї комплексної системи управління потрібні узгоджені зусилля керівників і працівників на всіх рівнях з урахуванням того, що в такій складній і неоднорідній структурі, як Секретаріат ООН, процес УОР безперервно розвиватиметься.

Впровадження практики УОР передбачає зосередження уваги на результатах, а також на отриманні і зборі даних і фактичної інформації про досягнуті результати. Для цього також потрібна розробка ефективної структури керівництва, яка дозволяє успішно використовувати методи УОР у рамках чітко визначених сфер відповідальності і ефективних механізмів контролю, звітності і відповідальності. З урахуванням уроків, отриманих з попереднього досвіду, зміни в структурі керівництва призвели до відсутності позитивних зрушень і Секретаріат запропонував створити таку структуру керівництва для цілей УОР, яка включала б наступні елементи:

а) кінцева відповідальність за успішне застосування УОР покладається на Генерального секретаря як головного адміністративного співробітника ООН. У виконанні цього завдання йому допомагатиме заступник Генерального секретаря з питань управління, який призначається вищою посадовою особою, відповідальною за впровадження практики УОР. Це призначення відповідає пункту 25 резолюції 64/259 Генеральної Асамблеї ООН, який містить рекомендацію країн-членів Генеральному секретарю про те, що необхідно “покласти відповідальність за успішне впровадження методології управління, орієнтованого на результат, у рамках усього Секретаріату на відповідного члена його групи керівників вищої ланки”;

б) на “керівників процесів” в різних сферах діяльності, що стосується впровадження практики УОР, у рамках цієї ініціативи будуть покладені конкретні функції; для забезпечення відповідальності цих керівників за досягнення результатів, яких вони повинні досягти, будуть створені спеціальні механізми¹.

1. Resolution adopted by the General Assembly on 29 March 2010, Sixty-fourth session, Agenda item 130 [on the report of the Fifth Committee (A/64/596/Add.1)] No. 64/259 “Towards an accountability system in the United Nations Secretariat”. Available at: <https://undocs.org/en/A/RES/64/259>

Для сприяння вищій посадовій особі, на яку покладено відповідальність, у виконанні її функцій Рада із службової діяльності керівників як орган, що відповідає за контроль за якістю роботи керівників вищої ланки і роботи ООН в цілому, виконує свої обов'язки у рамках запланованих та, за необхідності, спеціальних засідань.

Ця структура керівництва відрізняється від запропонованої раніше особливої структури, що відповідала б за впровадження практики УОР, та узгоджується з намірами Секретаріату забезпечити в ООН скорочення витрат на допоміжне обслуговування програм.

Метою створення цієї структури керівництва було впровадження практики УОР в усі аспекти роботи ООН завдяки діяльності "керівників процесів". У той же час покладання особливої відповідальності в сфері УОР на керівників ООН найвищого рівня свідчить про найвищу прихильність Секретаріату до досягнення успіху в цій сфері.

Секретаріат зазначив, що ця діяльність буде процесом постійного удосконалення, у рамках якого особливу увагу потрібно буде приділити двом важливим аспектам:

а) вирішенню проблеми визначення і перевірки результатів роботи, виконаної Секретаріатом, для того щоб ООН задовольняла вимоги заінтересованих сторін щодо звітності, орієнтованої на результат;

б) вирішенню проблеми отримання даних, що стосуються конкретних результатів заходів Секретаріату, та оцінки і опису впливу від цих заходів (тобто визначенню того, які саме досягнення можуть вважатися результатом діяльності Секретаріату).

Незважаючи на ці складнощі, завдяки повномасштабному впровадженню практики УОР в усіх підрозділах Секретаріату на цей час ООН може продемонструвати, яким чином її діяльність веде до досягнення очікуваних результатів, і поліпшує управління службовою діяльністю.

Крім вказаних структурних нововведень Концепція впровадження УОР в ООН, також передбачає використання УОР впродовж усього програмного циклу, у тому числі під час:

- планування та формування бюджетів з метою досягнення результатів (стратегічні рамки і бюджет за програмами);
- контролю за виконанням програм та надання звітності про результати;
- здійснення оцінки і зворотнього зв'язку;
- здійснення управління персоналом і досягнення інституціональних цілей;
- взаємозв'язку з іншими поточними ініціативами із здійснення перетворень в ООН.
- Таким чином, слід зазначити, що впровадження УОР в ООН, носить цілісний, системний і концептуальний характер.

Досвід впровадження УОР в окремих зарубіжних країнах

У зарубіжній практиці окремих країн впровадження інструментів УОР здійснюється у рамках законодавства про бюджетний процес або у рамках окремого законодавства, що регулює процедури УОР.

Так, в **США** в 2010 році був прийнятий основний Закон про результативне управління¹, який став нормативно-правовою основою для впровадження механізмів УОР в усіх структурах державного сектора.

У рамках Закону про результативне управління спрощені вимоги до звітності, приділена велика увага зменшенню ризиків невиконання програм, оптимізована взаємодія з громадськістю і Конгресом для більш повної оцінки програм, істотно посилена оцінка програм усередині відомств.

У органах законодавчої влади США ключову роль в оцінці державних програм відіграє підпорядковане Конгресу Головне контрольне управління США (Government Accountability

1. Government Performance and Results Modernization Act 2010 (Закон "Про результативне управління та модернізацію результатів" 2010 року). Цей закон був прийнятий на заміну Закону "Про результати державної діяльності" 1993 року. Режим доступу: <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/2142>, https://www.gao.gov/key_issues/managing_for_results_in_government/issue_summary

Office – GAO). Перевірка програм Управління здійснюється за ініціативою Конгресу. Безпосереднім завданням цього Управління є надання обґрунтованої інформації Конгресу про те, наскільки ефективно реалізуються державні програми: чи правильно витрачаються бюджетні кошти, чи є можливість запобігти неефективним витратам, чи можливо досягти тих самих цілей за менших витрат, чи досягають програми бажаних результатів. У оцінці державних програм, окрім органів виконавчої і законодавчої влади, беруть активну участь і представники громадянського суспільства (НДІ, приватні фонди, об'єднання громадян, професійні співтовариства).

У США Головне контрольне управління вже давно публікує оцінки програм і наділене широкими повноваженнями для оцінки усіх державних витрат або будь-якої статті державних витрат з точки зору їх відповідності політиці, ефективності, результативності та якості послуг. Проте, зв'язок з ухваленням бюджетних рішень не завжди виражений.

У системі виконавчої влади Бюро з управління і бюджету (Office of Management and Budget – OMB) до 2011 року використовувало систему оцінок і рейтингів ефективності (PART) для аналізу окремих програм з точки зору їх ефективності, результативності та якості послуг з метою зміцнення успішних програм і реформування або припинення реалізації неефективних програм з міцним взаємозв'язком з бюджетними пропозиціями Президента.

PART являє собою анкету приблизно з 30 питань, для відповіді треба вибрати “так” або “ні”. Питання розділені на чотири блоки. У першому блоці оцінюються прозорість цілей і завдань програми, рівень конкретизації результатів. У другому блоці – оцінюється необхідність реалізації програми в перспективі, її значущість відносно довгострокового періоду. Третій блок питань розглядає фінансову складову програми. У четвертому блоці питань оцінюється рівень опрацьованості показників кінцевого ефекту. Відповіді на питання ранжируються за 100-бальною шкалою, за кожним блоком питань виводиться результат, за результатами чотирьох блоків виводиться загальний результат. Програма може отримати одну з чотирьох оцінок: ефективна, помірно ефективна, адекватна, неефективна. Низький рейтинг не означає припинення фінансування, але виділяє програму як потенційно недоцільну.

Федеральний уряд США не визначає рейтинг урядів штатів на основі їх результатів діяльності: методологія складання рейтингу не вважається актуальною в умовах децентралізованої системи державного управління США. Також спостерігаються істотні відмінності у видах послуг, що надаються одними і тими ж державними агентствами в різних штатах, а це не дозволяє проводити прямі порівняння і складати рейтинги. У той же час є цілий ряд незалежних (неурядових) організацій, які не лише оцінюють результати діяльності адміністрацій штатів, але також використовують особливу систему оцінок. Такою оцінкою, наприклад, займався протягом 14 років Науково-дослідний центр П'ю (The Pew Center) США, який відповідав за реалізацію Проекту з оцінки результатів діяльності Уряду “Оцінка штатів” (Government Performance Project)¹.

У рамках Проекту з оцінки діяльності Уряду проводилася оцінка рівня ефективності управління грошовими коштами, населенням, інфраструктурою і інформацією на території штатів, тобто оцінювалися чотири сфери діяльності, стан в яких показував, наскільки отримані результати відповідали завданням і цілям у сфері соціально-економічної політики, що визначені адміністраціями штатів. Оцінка ґрунтувалася на даних, що надавалися адміністраціями штатів, та додаткових даних, що збиралися в ході різноманітних інтерв'ю, а також на оцінці експертів. Проект було завершено у 2010 році.

Водночас ряд ініціатив, націлених на ранжирування штатів за результатами їх діяльності, реалізуються декількома неурядовими організаціями, фондами і асоціаціями державних службовців в окремих штатах. Як приклад можна навести Рейтинг охорони здоров'я Америки (America's Health Rankings)², який вже 30 років визначається Об'єднаним фондом охорони здоров'я, Аме-

1. The Pew Center. Government Performance Project [Electronic resource]. – Available at: <https://www.pewtrusts.org/en/projects/archived-projects/government-performance-project>

2. America's Health Rankings [Electronic resource]. – Available at: <http://www.americashealthrankings.org/>

риканською асоціацією громадської охорони здоров'я, а також Партнерством із профілактики, та Оцінку результатів діяльності системи громадської охорони здоров'я штатів, яка проводиться спільно сімома партнерськими організаціями (Центрами з контролю і профілактики захворювань США, Асоціацією державних службовців охорони здоров'я штатів і територій, Національною асоціацією окружних і міських державних службовців охорони здоров'я тощо) для оцінки практичних методів у сфері громадської охорони здоров'я на рівні штатів і ґрунтується на принципі самооцінки.

Також реалізується ряд ініціатив з проведення незалежної оцінки/порівняльної оцінки штатів, у рамках яких здійснюється моніторинг і оцінка системи управління державними фінансами з використанням конкретних індикаторів і які також не передбачають складання рейтингу. Так доповідь "Бюджетне обстеження штатів" (The Fiscal Survey of States)¹ виходить двічі на рік і готується Національною асоціацією фахівців з бюджетних питань штатів і Національною асоціацією губернаторів. Доповідь "Бюджетне обстеження штатів" уперше була підготовлена та опублікована в 1972 році. Результати обстеження являють собою агреговані і окремі дані про об'єм загальних прибутків, витрат і баланс. Хоча надаються не усі дані про витрати адміністрацій штатів, а тільки частина, тим не менш проводиться оцінка витрачання коштів, що виділяються для фінансування більшості послуг загального характеру, які надаються на території штату і є найважливішими елементами, що визначають бюджетне "здоров'я" штатів.

Щорічно проводиться ще одне обстеження для розгляду усіх витрат штатів: Доповідь про витрати штатів готується Національною асоціацією фахівців з бюджетних питань штатів. Обстеження проводиться співробітниками адміністрацій губернаторів з бюджетних питань штату в усіх 50 штатах.

Щорічно проводиться ще одне обстеження для розгляду усіх витрат штатів: Доповідь про витрати штатів готується Національною асоціацією фахівців з бюджетних питань штатів. Обстеження проводиться співробітниками адміністрацій губернаторів з бюджетних питань штату в усіх 50 штатах.

У **Великобританії**, що має давню і багату традицію використання УОР в державному секторі, УОР складається з чотирьох циклів.



Рис. 3. Цикл УОР у державному секторі Великобританії

1. National Association of State Budget Officers. The Fiscal Survey of States [Electronic resource]. – Available at: <https://www.nasbo.org/reports-data/fiscal-survey-of-states>

Одним із основних інструментів УОР у Великобританії були угоди про надання послуг (public service agreements)¹, що укладаються між Офісом Прем'єр-міністра і конкретним органом виконавчої влади, іншою установою на трирічний період. Цей інструмент був уперше впроваджений в 1998 році і активно використовувався до 2007 року. Національний офіс з аудиту проводив регулярну оцінку достовірності даних, використовуваних для оцінки результатів (зокрема, в 2007 році у рамках четвертого звіту про оцінку Національний офіс з аудиту проаналізував 237 систем збору даних, використовуваних 17 органами виконавчої влади, іншими установами. При цьому 50% систем були визнані адекватними (відповідними поставленим цілям), 35% систем збору даних в цілому відповідали цілям їх використання, але потребували подальшого розвитку, 8% – не відповідали поставленим завданням. Для 6% систем збору даних оцінка була передчасною, а в 1% випадків системи збору даних про результати не були створені)².

На цей час у Великобританії на рівні органів виконавчої влади, інших державних установ розробляються стратегічні плани діяльності і публікуються звіти про результати. З 2012 року у рамках реалізації реформи державної служби створено єдину інформаційну систему управління, засновану на даних різних органів виконавчої влади, інших установ, вживаються заходи з подальшого розвитку систем УОР на індивідуальному рівні³. Також у 2018 році було оновлено Зелену книгу з аналізу та оцінки центральних органів виконавчої влади (The Green Book: appraisal and evaluation in central government)⁴, що надає рекомендації щодо розробки та реалізації моніторингу та оцінки політик, проектів та програм до, протягом та після їх впровадження. Оновлена Зелена книга враховує уроки, отримані під час застосування редакції від 2003 року, а також інших попередніх видань протягом 40 років.

У Канаді основними учасниками моніторингу і оцінки державних програм є:

- Центральне Агентство – секретаріат Міністерства фінансів – основний одержувач інформації про оцінку державних програм, інформацію використовує під час ухвалення рішень про фінансування програм і управління витратами уряду. У межах Міністерства фінансів створений Центр оцінки, що здійснює аналіз державного розвитку, розробку стандартів якості оцінки, інтеграцію результатів оцінки в процес ухвалення майбутніх рішень;
- Федеральні відомства, що здійснюють реалізацію державних програм.

Результати оцінки і моніторингу у рамках відомчих звітів, а також стратегічного загальнонаціонального звіту щорічно надаються до Парламенту.

Державні програми в **Канаді** піддаються стратегічному перегляду кожні чотири роки, щоб була можливість виявити відхилення в їх реалізації від пріоритетних напрямів діяльності уряду, а також принципів ефективності, результативності та економічності. Основою для перегляду програм є "Архітектура активних програм", що ранжує програми за їх внеском у досягнення стратегічних результатів. Департаменти мають базу об'єктивних даних, яка використовується для оцінок, аудиту і підготовки різних звітів. Частиною системи перегляду є відомчий консультативний

1. HM Treasury Policy Paper "Public Service Agreements 1999 to 2002" [Electronic resource]. – Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/public-service-agreements-1999-to-2002>; House of Commons Library. Public Service Agreements [Electronic resource]. – Available at: <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN03826>. Додатково див. James, O. (2004), "The UK Core Executive's Use of Public Service Agreements as a Tool of Governance". Public Administration, 82, 397 – 419. 10.1111/j.0033-3298.2004.00400.x [Electronic resource]. – Available at: https://www.researchgate.net/publication/227641884_The_UK_Core_Executive's_Use_of_Public_Service_Agreements_as_a_Tool_of_Governance; Panchamia, Nehal and Thomas, Peter. "Public Service Agreements and the Prime Minister's Delivery Unit". Institute for Government [Electronic resource]. – Available at: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/case%20study%20psas.pdf>

2. UK National Audit Office. Fourth Validation Compendium Report [Electronic resource]. – Available at: <https://www.nao.org.uk/report/fourth-validation-compendium-report/>

3. Improving management information [Electronic resource]. – Available at: <https://www.gov.uk/government/collections/improving-management-information>; Щоквартальні звіти органів державної влади, державних установ Великобританії про бюджетні витрати в рамках виконання завдань, реалізації проектів та програм [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://data.gov.uk/search?q=Quarterly+Data+Summary&filters%5Bpublisher%5D=&filters%5Btopic%5D=&filters%5Bformat%5D=XML&sort=best>. Додатково див. Cabinet Office and HM Treasury "Government's management of its performance: progress with single departmental plans", HC 872, Session 2016-17, 21 July 2016 [Electronic resource]. – Available at: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/07/Governments-management-of-its-performance.pdf>

4. HM Treasury (2018) "The Green Book: appraisal and evaluation in central government" [Electronic resource]. – Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government>

комітет, неофіційним членом якого є Секретаріат Казначейського управління. Нарешті, ще один ключовий елемент системи – це зовнішній експерт, чия участь додає перегляду об'єктивності і достовірності¹.

У **Новій Зеландії** УОР є цикл з чотирьох етапів.

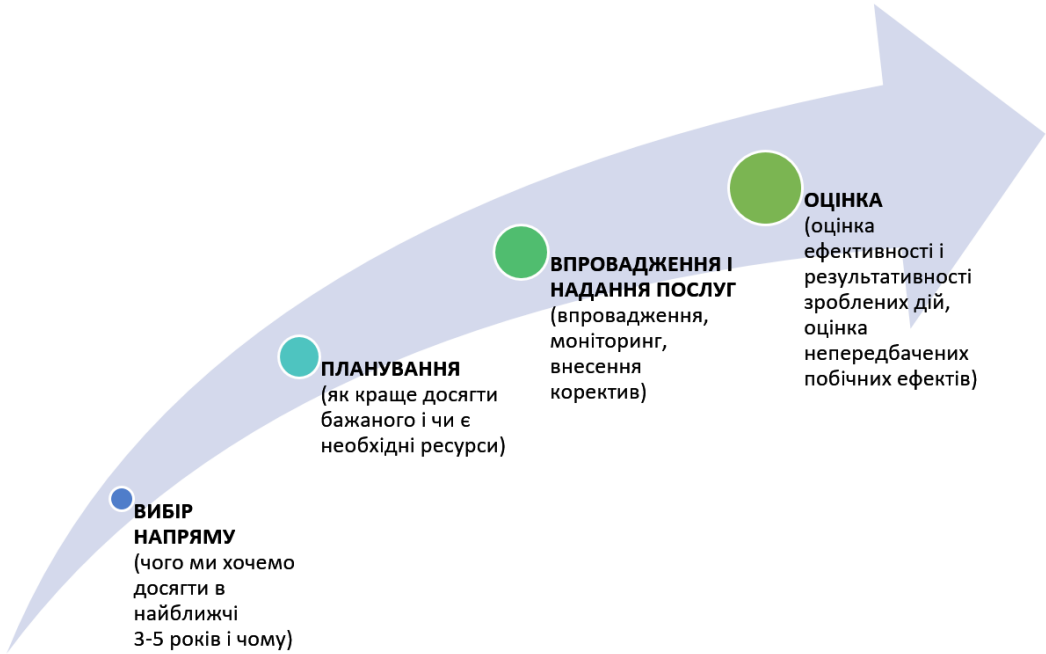


Рис. 4. Цикл УОР у державному секторі Нової Зеландії

З кінця 80-х років минулого століття в Новій Зеландії були ліквідовані майже усі детальні механізми централізованого контролю (у бюджетній, закупівельній, кадровій та адміністративній сферах) за галузевими міністерствами, органами виконавчої влади та іншими державними установами. Ці заходи контролю визнали неефективними і дорогими. Керівникам була надана свобода вибору ресурсів, необхідних для досягнення узгоджених результатів. Кожному галузевому міністерству виділяється певна сума бюджетних асигнувань за кожною категорією результатів, і за ним зберігаються усі заощаджені бюджетні кошти (тобто, невитрачені бюджетні кошти можна перенести на наступний рік). У свою чергу, ні на яке додаткове виділення бюджетних коштів не можна розраховувати впродовж року, а за перевитрату коштів передбачаються жорсткі санкції. У питаннях управління персоналом керівник кожного міністерства, органу виконавчої влади або іншої державної установи взяв на себе виконання функцій роботодавця на умовах повної гнучкості (у рамках певних принципів, що відображають передові методи найму) для визначення організаційної структури, рангів співробітників і розмірів заробітної плати. В цілому вважається, що ця передача повноважень призвела до значної економії коштів і поліпшення інших показників. Підзвітність за результати забезпечується підготовкою щорічного звіту кожного міністерства, органу виконавчої влади або іншої державної установи про ефективність послуг, що завіряється аудитором.

Підкреслюючи свою націленість на досягнення кінцевих результатів, а не просто на вико-

1. The Treasury Board of Canada Secretariat. Strategic Reviews [Electronic resource]. – Available at: <http://www.tbs-sct.gc.ca/sr-es/index-eng.asp>

нання завдань, кожне міністерство, орган виконавчої влади або інша державна установа готує щорічну заяву про наміри, яка є державним стратегічним документом планування, схваленим міністром, з цілями, наміченими на найближчі 3-5 років. Заява про наміри вноситься на розгляд парламенту одночасно з бюджетом. У ній розкриваються кінцеві результати і супутні їм завдання (називаються державним завданням), а також передбачаються заходи, спрямовані на збереження потенціалу організації (як відповідальність держави). Заяви про наміри повинні відбивати безперервний цикл оптимізації діяльності і містити конкретний план підвищення рівня ефективності¹.

У Франції принципи УОР і БОР закріплені в бюджетному законодавстві країни. Для кожної з 132 програм, які формують французький генеральний бюджет, керівники програм готують щорічний план роботи і щорічний звіт про результати, які є загальнодоступними документами, що вносяться до парламенту. Обидва документи містять опис програмних цілей і політики, умов виконання програми, заходів у рамках програми і показників кінцевих результатів, що відносяться до ефективності, результативності та якості послуг за кожною метою програми.

Міжвідомчий комітет фінансових генеральних інспекторів оцінює якість програм і показників ефективності; був також створений спеціальний ревізійний комітет з програм, який оцінює зв'язки між програмою і політикою держави, а також актуальність цілей програми. Крім того, у Франції була проведена широкомасштабна реформа державного управління (Загальний огляд публічної політики), у рамках якої, зокрема були впроваджені схеми оплати праці за результатами, оцінка державних службовців на індивідуальному рівні, проведена оцінка ефективності основних програм витрат і сформовані пропозиції щодо оптимізації поточних витрат, що дозволили скоротити до 11% поточних (оперативних) витрат бюджету на національному рівні².

У Австралії УОР включає три основні стадії.



Рис. 5. Цикл УОР в державному секторі Австралії

1. Strategic intentions and statements of intent [Electronic resource]. – Available at: <https://treasury.govt.nz/information-and-services/state-sector-leadership/guidance/strategic-intentions-and-statements-intent>

2. OCDE (2012), OECD Public Governance Reviews: France : An international perspective on the General Review of Public Policies, OECD Public Governance Reviews, Editions OCDE, Paris, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-public-governance-reviews-france_9789264167612-en..

Подальший розвиток інструментів УОР в Австралії реалізовувався у рамках виконання реформи державного управління 2010 року (Ahead of the Game: Blueprint for Reform of Australian Government Administration 2010)¹. Зокрема, у рамках цієї реформи були передбачені такі напрями, безпосередньо пов'язані з розвитком механізмів УОР:

- розвиток системи оцінки результатів для забезпечення оцінки індивідуального і колективного вкладу у сфері стратегічного управління;
- розвиток системи УОР, спрямованої на досягнення високих результатів;
- проведення навчання у сфері УОР для усіх керівників і співробітників служб управління персоналом;
- розробка загального керівництва щодо заходів, що здійснюються у випадку недосягнення результатів;
- аналіз діючих механізмів стимулювання ефективності діяльності агентств;
- проведення періодичних оцінок інституціонального потенціалу агентств, включаючи питання стратегії, лідерства, кадрового потенціалу, якості послуг і ефективності їх надання;
- впровадження загальних цілей, на досягнення яких спрямована діяльність декількох органів виконавчої влади, інших державних установ в пріоритетних сферах;
- скорочення міжвідомчих бар'єрів і забезпечення виконання діючих вимог у сфері адміністративного управління і фінансового менеджменту;
- спрощення організаційних структур для нових і існуючих організацій на основі консолідації категорій (типів) створюваних організацій;
- внесення змін до керівництва з управління з метою забезпечення чітких умов управління міжрегіональними організаціями і відповідності усіх існуючих і нових агентств цілям їх створення;
- проведення обстежень агентств щодо підвищення ефективності виконання їх функцій.

Як видно з наведеного огляду досвіду, в механізмах УОР обов'язкове визначення цілей і завдань, розуміння очікуваного результату, а також облік отриманих результатів під час виконання наміченого і подальшого планування. У більшості країн, чий досвід був проаналізований, нині проводяться подальші реформи із впровадження механізмів і інструментів УОР, вдосконалення використовуваних підходів з урахуванням технологічних і політичних викликів сьогодення, бюджетних обмежень і високих очікувань громадян щодо якості і доступності державних послуг. При цьому як джерела досягнення і поліпшення результатів в країнах ОЕСР все частіше розглядаються не лише (і не стільки) бюджетні витрати (завжди обмежені, що особливо актуально з урахуванням високого рівня зовнішнього боргу в багатьох країнах), але і заходи державної політики в широкому сенсі. Саме у зв'язку з цим і Великобританія, і Австралія і інші країни ОЕСР усе більше увагу приділяють питанням кадрового забезпечення органів виконавчої влади, що розробляють державну політику, впровадження механізмів управління ризиками, моніторингу і оцінки регулюючої дії державної політики в широкому сенсі. Обмеженість бюджетних витрат і складність реалізації прийнятих програм бюджетної консолідації, з одного боку, створюють сприятливі умови для реалізації програм підвищення ефективності бюджетних витрат, оптимізації надання державних послуг, а з іншої – обумовлюють зростання відповідальності державних службовців за результати, що досягаються (і що не досягаються), як в якісному, так і в кількісному відношенні.

1. Advisory Group on Reform of Australian Government Administration (2010), "Ahead of the game: blueprint for the reform of Australian Government administration". Analysis and Policy Observatory Website: <https://apo.org.au/node/20863>

1.3. Стратегія управління органом державної влади у контексті національних та міжнародних стратегічних рамок і документів

“Недостатньо робити усе можливе, іноді необхідно робити те, що вимагається”

Всер Вінстон Леонард Спенсер-Черчилль (1874-1965), державний діяч, 61-й та 63-й Прем'єр-міністр, Міністр оборони Великої Британії, письменник, лауреат Нобелівської премії з літератури 1953 року

Нині у всьому світі зростає швидкість технологічних інновацій, відбувається глибинна перебудова виробництва, логістики і споживання. У традиційних галузях економіки у рамках так званої “четвертої промислової революції” відбувається практично щорічна зміна технологій і бізнес-моделей, регулярно з'являються цілі нові галузі.

Трансформація державного управління, яку здійснюють країни-лідери є відповіддю на технологічний виклик і конкуренцію, що посилюється у рамках нової економіки. Одним з ключових пріоритетів у трансформації виступає цифровізація.

Для забезпечення конкурентоспроможності України в довгостроковій перспективі має бути створена нова якість державного управління та державної служби. Її можна досягти тільки при переосилення загальної концепції функціонування системи, переході на нові моделі управління процесами і даними та шляхів їх реалізації в навколишніх умовах.

Нова система державного управління та державної служби України стане технологічною, нормативною і культурною основою майбутнього розвитку. Роль такої основи зможе зіграти запропонована Президентом України концепція “Держави у смартфоні” – якісно нова система організації і виконання функцій органів державної влади України, побудована на базі інтегрованих і цифровізованих процесів та перспективних технологій (єдина система збору і зберігання даних, цифрова інфраструктура, автоматизоване ухвалення рішень тощо).

Ідея “Держави у смартфоні” – це принципово нова якість державного управління та державної служби. Вона забезпечить перехід від існуючих нерелевантних підходів до планування і контролю виконання планів, до точних “індивідуалізованих” індикаторів рівня життя громадян і розвитку усіх галузей економіки. Нові індикатори дозволять оперативно отримувати зворотній зв'язок від об'єктів управління і точніше працювати з ключовими показниками розвитку, а також фіксувати рівні відповідальності особи в процесі ухвалення управлінських рішень.

Для забезпечення цього існують два шляхи.

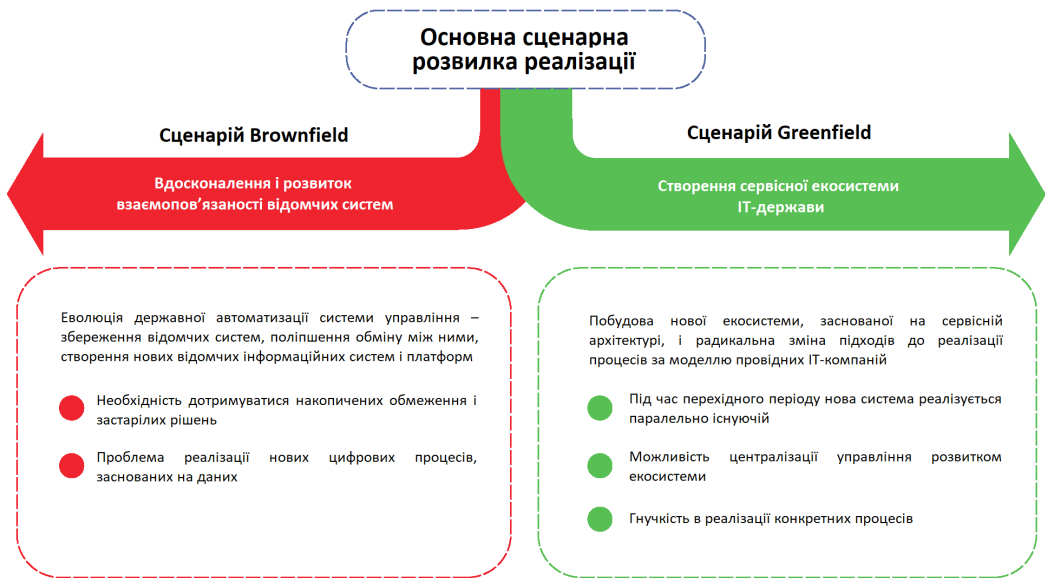


Рис. 1. Сценарії цифровізації державного управління

Перший – традиційний і еволюційний: збереження і поступове вдосконалення існуючих відомчих інформаційних систем, створення нових систем, поліпшення обміну між ними і поступова їх інтеграція. Це повільний і трудомісткий шлях. Його ключовий недолік – збереження нестримно застаріваючих технологій побудови систем управління, які не дають отримати їм найголовніші сучасні конкурентні переваги – забезпечення якості даних і можливість швидкої зміни процесів. Крім того, за цього сценарію зберігається тенденція, коли відомства, оперуючи своїми бюджетами на інформатизацію, автоматизують свої процеси, зберігають їх архаїчність і націлені на використання даних тільки у своїй сфері, що призводить до непорівнянності цих різних інформаційних систем.

Другий шлях – це цифрова трансформація існуючих процесів і структур управління, заснована на можливостях того, що привнесло нові технології.

Цифрова трансформація – глибока реорганізація, реінжинірінг процесів із широким застосуванням цифрових інструментів як механізмів виконання процесів, яка призводить до істотного (у рази) поліпшення характеристик процесів (скорочення часу їх виконання, зникнення цілих груп підпроцесів, збільшення кількості та підвищення ефективності продукту (результату) та послуг, скорочення ресурсів, що витрачаються на виконання процесів тощо) та/або появи принципово нових їх якостей і властивостей (ухвалення рішень в автоматичному режимі без участі людини тощо).

У процесі цифрової трансформації відбувається розбудова нової екосистеми ІТ-держави “поряд з існуючими системами державної автоматизації на основі нових принципів і технологій, що діють на нових принципах і технологіях та дають державному управлінню якісно нові можливості. Нова екосистема поступово замінює собою функції і сервіси існуючих систем, під час цього “перехідного періоду” стара і нова системи співіснують паралельно, а сервіси старої систем поступово (з відповідною зміною їх функціональності) переносяться на нову платформу.

У результаті впровадження концепції “Держава у смартфоні” Україна отримує гнучкий, об’єктивний, швидкий механізм ухвалення стратегічних рішень і державного управління. Цей механізм стане драйвером зростання довіри до держави з боку громадян і бізнесу, підвищен-

ня привабливості держави і конкурентоспроможності її економіки у глобальному світі, що нестримно змінюється, збільшення інвестицій, орієнтованих на розвиток і інновації.

“Держава у смартфоні” допоможе виконувати більшість функцій управління на основі платформених рішень.

Разом з тим, неможливо здійснити цифрову трансформацію в умовах нескінченного потоку паперових документів, створення дублюючих одна одну інформаційних систем, які будуть обмежені “стінами” відомств, не побачивши в громадянинові і організаціях партнерів для вирішення загального завдання та клієнта для усієї системи державного управління.

Для реалізації цифрової трансформації, тобто впровадження держави-платформи, має бути організований процес розгортання і переходу від методів управління, що склалися, до перспективних. Його необхідно координувати і підтримувати на найвищому рівні.

Повинна бути змінена організаційна культура – як ухвалення рішень, так і розробки програмних продуктів. Поняття “якість”, “результат”, “клієнт” повинні перестати бути формальними словами.

Щоб забезпечити реалізацію цих змін, система державного управління та державної служби повинна буде діяти як передова IT-корпорація.

Перехід від однієї форми управління до іншої можливий на основі чинників, наведених нижче.

Таблиця 1

Чинники, що забезпечують ефективні зміни в організації

Чинник	Мета	Умови реалізації
Розуміння керівництвом організацій суті динамічних процесів	Забезпечення ефективності діяльності організації в цілому	Навчання співробітників новим навичкам і умінням, використання правильних методів координації, формування ефективних партнерств
Адаптація цільових груп і способів роботи	Забезпечення спільної еволюції технології, продуктів, організацій і стратегій	Оцінка базисних принципів ефективності, результативності та якості процесів, які допускаються конкретним завданням; впровадження систем управління їх якістю
Забезпечення адаптації організації до зовнішнього і внутрішнього середовища, що змінюються	Забезпечення гнучкості	Ухвалення рішень розподіленого типу в нестійких ситуаціях, що припускають багато індивідуальних змін при збереженні ієрархічного планування в стабільних станах
Враховання цінностей і норм суспільства, задоволення потреб персоналу	Забезпечення відповідності цінностей організації громадським цінностям	Бачення лідерами майбутнього своєї організації і поступове “вбудовування” цінностей і норм суспільства як норм організації

За даними ОЕСР, розвиток потенціалу є процесом, завдяки якому окремі індивіди, групи, організації і співтовариства підвищують свою здатність виконувати окремі функції, вирішувати проблеми, розуміти цілі і отримувати довгостроковий вплив і результати, а також здійснювати заходи для власного розвитку з урахуванням більш широкого контексту і прагнення до стійких

результатів¹.

Відповідно до Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки, Указів Президента України від 20 вересня 2019 року № 713/2019 “Про невідкладні заходи щодо забезпечення економічного зростання, стимулювання розвитку регіонів та запобігання корупції” та від 8 листопада 2019 року № 837/2019 “Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави”, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої постановою Верховної Ради України від 4 жовтня 2019 року № 188-ІХ, а також вимог положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС розвиток потенціалу органів державної влади має здійснюватися шляхом запровадження:

- стратегічного планування та бюджетування діяльності, моніторингу та оцінки результатів діяльності;
- процесного підходу до реалізації функцій, виконання завдань і надання послуг;
- управління якістю і принципів безперервного удосконалення в культуру державних установ.

Ці три напрями взаємозалежні та взаємопов’язані і більш детально про них та механізми їх впровадження йтиметься далі у посібнику.

1. EC (2017), “Quality of Public Administration – A Toolbox for Practitioners”. Available at: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8055&type=2&furtherPubs=no>.

2.1. Законодавчі та нормативно-правові засади здійснення стратегічного планування діяльності органу державної влади

“Стратегічне планування має справу не з майбутніми рішеннями, а з перспективністю справжніх рішень. Рішення існують тільки в сьогодні. Питання, яке постає перед тим, хто приймає стратегічне рішення, полягає не в тому, що зробила б його організація завтра, а в тому, що ми повинні зробити сьогодні, щоб підготуватися до невідомого завтра”

Пітер Фердинанд Друкер (1909-2005), американський вчений австрійського походження, економіст, публіцист, педагог, один з найвпливовіших теоретиків менеджменту ХХ століття

Для України на сьогодні є надзвичайно актуальним питання запровадження цілісної системи державного стратегічного планування, яка сприятиме забезпеченню ефективності розвитку держави та виходу України на провідні позиції у світі¹.

Стратегічне планування – це скоординований та узгоджений процес визначення довгострокового бачення розвитку держави, його перетворення у реалістичні цілі та завдання з метою реалізації державної політики. Це означає, що довго- (понад 5 років), середньо- (3-5 років) та короткострокові (річні) процеси та інструменти планування діяльності та бюджетного планування поєднані з системою стратегічного планування, а інформація щодо цих процесів є взаємопов'язаною і послідовною.

Державне стратегічне планування – функція державного управління з обрання пріоритетів, визначення з урахуванням наявних ресурсів, цілей та напрямів розвитку, розроблення та реалізації взаємозв'язаних завдань і заходів із соціально-економічного розвитку.

Основною метою державного стратегічного планування є побудова системи взаємопов'язаних цілей, завдань, механізмів та комплексу заходів для забезпечення соціально-економічного розвитку держави.

Учасниками державного стратегічного планування є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Говорячи про стратегічне планування як інструмент забезпечення сталого розвитку держави, слід виділити основні риси, які мають бути покладені в основу його розуміння та здійснення для забезпечення ефективності цього процесу:

- реалізація стратегічного планування передбачає дотримання двох вимог до нього: по-перше, тривалий горизонт планування (5 і більше років), по-друге, спрямування плану на подальший розвиток, забезпечення позитивної динаміки за всіма напрямками діяльності, передбаченими поставленими цілями з максимальним використанням наявного потенціалу;
- стратегічне планування повинно давати чітке уявлення про цілі та пріоритети розвитку, визначаючи основні напрями діяльності, задачі та індикативні показники, які мають бути досягнуті, без зайвої для планів такого рівня деталізації;

1. У цьому параграфі використано матеріали з посібника для фахівців з питань реформ. Додатково див. Порядок денний директорату міністерства: практичний посібник / [М. Канавець (кер. авт. колективу), Ю. Лихач, Н. Протасова, А. Кукуля, І. Рошин, О. Бутенко, Ю. Федина, І. Семенець-Орлова; за заг. ред. К. Ващенко]. – К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2017. – 250 с. – Режим доступу: http://www.center.gov.ua/component/k2/item/download/874_c23097d2ebc1c8a622a957062a830db2. Також було використано матеріали дисертаційної роботи щодо реформи системи державного стратегічного планування в Україні. Додатково див. Євмешкіна О.Л. Теоретико-методологічні засади модернізації системи державного стратегічного планування в Україні: дис. докт. держ. упр.: 25.00.01 – теорія та історія держ. упр. / Євмешкіна Олена Леонідівна – Дніпро, 2018. – 436 с. – Режим доступу: http://www.dridu.dp.ua/nauka/sv_rada_d/dis/Yevmieshkina_dissertation.pdf.

- стратегічне планування повинно бути систематичним і достатньо гнучким, адаптивним, таким що передбачає можливості внесення певних змін, які можуть бути зумовлені змінами в загальному суспільному та соціально-економічному житті країни;
- стратегія має бути обґрунтованою, комплексною та системною – до її розробки мають бути залучені кваліфіковані фахівці, експерти з різних питань розробки і реалізації вказаної стратегії;
- при стратегічному плануванні необхідно об'єктивно визначати та оцінювати поточний стан розвитку, наявний потенціал задля найбільш повного його використання при визначенні та досягненні стратегічних цілей та завдань.

Особливістю виконання функції стратегічного планування в державному управлінні є те, що у будь-якій владній установі здійснюється подвійний процес управління – стосовно об'єкта управління (суспільної сфери, галузі, регіону) і функціонування колективу відповідної організації. Діяльність владних установ тісно пов'язана з функціонуванням об'єкта управління, тому внутрішньо організаційний план має бути узгодженим із програмою чи планом розвитку об'єкта і спрямованим на забезпечення його виконання. У зв'язку з цим, на кожному ієрархічному рівні має відбуватися планування діяльності і розвитку керованого об'єкта та колективу відповідного органу влади. Для Кабінету Міністрів України – це довгострокові і короткострокові програми розвитку країни і плани діяльності уряду; для галузі – програми і плани розвитку відповідних об'єктів та плани міністерств; для регіону – аналогічні документи щодо господарського комплексу певної області або районів та колективів відповідної державної адміністрації. При цьому план діяльності будь-якої установи має бути підпорядкованим програмі розвитку об'єкта, а цілі останнього є визначальними для формування мети розвитку керуючого суб'єкта. Крім того, всі цілі мають бути узгоджені між собою та із загальнодержавними цілями.

В Україні на законодавчому рівні застосовується поняття прогнозних та програмних документів, які визначаються положеннями Бюджетного кодексу України (БКУ)¹, законами України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України"², "Про державні цільові програми"³, "Про Національний банк України"⁴, постановою Кабінету Міністрів України "Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету України"⁵ тощо.

Державне прогнозування економічного і соціального розвитку – науково обґрунтоване передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного і соціального розвитку

Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" визначає правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави.

1. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/2456-17>.

2. Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" від 23 березня 2000 року № 1602-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.

3. Закон України "Про державні цільові програми" від 18 березня 2004 року № 1621-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.

4. Закон України "Про Національний банк України" від 20 травня 1999 року № 679-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/679-14>.

5. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 року № 621 "Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету України" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/621-2003-p>.

Система прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку складається з:

- прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди;
- прогнозів розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період;
- загальнодержавних програм економічного, соціального розвитку, інших державних цільових програм;
- прогнозів економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на середньостроковий період;
- програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на короткостроковий період.

Прогноз – документ, що містить визначені на базі сценарних припущень характеристики соціально-економічного розвитку держави, окремих галузей економіки (сфер діяльності), окремих адміністративно-територіальних одиниць у прогнозованому періоді та використовується для обґрунтування і прийняття конкретних управлінських рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Програма – документ, у якому відповідно до визначених цілей та пріоритетів формується комплекс взаємоузгоджених завдань і заходів з визначенням ресурсів, виконавців та строків виконання.

Стратегія – документ, у якому визначаються пріоритети, стратегічні цілі та напрями розвитку держави, окремих галузей економіки (сфер діяльності) або окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Програми економічного і соціального розвитку – державні цільові програми економічного, соціального розвитку, програми економічного, соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст.

Прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку – документи, що відповідають вимогам законодавства України щодо документів і відображають прогнози та програми економічного і соціального розвитку.

Законом встановлюється загальний порядок розроблення, затвердження та виконання зазначених прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, а також права та відповідальність учасників державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку.

Учасниками державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку є органи державної влади, які розробляють, затверджують і здійснюють прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку, а саме: Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері економічного і соціального розвитку, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

Окрім того, до системи ключових стратегічних та програмних документів, що мають прогнозний та програмний характер, можна віднести такі:

1) Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (підписана 21 березня 2014 року в м. Брюссель; ратифіковано із заявою України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (підписана 21 березня 2014 року в м. Брюссель; ратифіковано із заявою України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

Україною та ЄС визначатиме правову базу для вільного переміщення товарів, послуг, капіталів, частково робочої сили між Україною та ЄС, а також регуляторного наближення, спрямованого на поступове входження економіки України до спільного ринку ЄС;

2) Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє та зовнішнє становище¹. Послання є стратегічним документом на короткостроковий період. У статті 106 Конституції України визначено право Президента України звертатися з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України.

Послання оголошується щорічно, не раніше березня-квітня, і містить розгорнутий аналіз соціально-економічної ситуації минулого року та завдання поточного року (переважно на річну перспективу).

Указом Президента України від 9 квітня 1997 року № 314/97 "Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України"² визначено, що щорічні послання Президента України до Верховної Ради України є офіційними документами глави держави, у яких на основі аналізу внутрішнього і зовнішнього становища України визначаються найважливіші напрями економічного, політичного і соціального розвитку, передбачаються заходи щодо неухильного забезпечення прав і свобод людини та громадянина, вдосконалення нормативних механізмів регулювання суспільних відносин³.

Послання – це офіційний документ, який має враховуватися в роботі Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій;

3) стратегічні чи програмні документи Президента України. До чинних актів Президента України, що визначають напрями розвитку держави та перелік необхідних реформ, відносяться укази Президента України від 20 вересня 2019 року № 713/2019 "Про невідкладні заходи щодо забезпечення економічного зростання, стимулювання розвитку регіонів та запобігання корупції"³ та від 8 листопада 2019 року № 837/2019 "Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави"⁴.

Зазначеними актами визначено перелік заходів та законопроектів, що мають бути вжиті та прийняті з метою забезпечення подальшого здійснення структурних реформ та прискорення соціально-економічного розвитку України, підвищення добробуту населення, подальшої децентралізації влади та прискорення гармонійного розвитку регіонів, продовження впровадження європейських стандартів життя та зміцнення держави;

4) Програма діяльності Кабінету Міністрів України, яка базується на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України⁵, однак законодавчо не визначено на який термін повинна прийматися програма. Практика показує, що найкращим рішенням є прийняття програми діяльності Уряду на термін повноважень Парламенту, тобто на 5 років.

В основу чинної Програми⁶ покладено людиноцентричний підхід, тому запропоновані уря-

1. Потрібно зазначити, що Послання, як правило, оголошується після затвердження державного бюджету на відповідний фінансовий рік та плану діяльності Уряду.

2. Указ Президента України від 9 квітня 1997 року № 314/97 "Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/314/97>.

3. Указ Президента України від 20 вересня 2019 року № 713/2019 "Про невідкладні заходи щодо забезпечення економічного зростання, стимулювання розвитку регіонів та запобігання корупції" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/7132019-29789>.

4. Указ Президента України від 8 листопада 2019 року № 837/2019 "Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/8372019-30389>.

5. Стаття 11 Закону України "Про Кабінет Міністрів України".

6. Постанова Верховної Ради України від 4 жовтня 2019 року № 188-IX "Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188-ix>. Додатково див.: промова Прем'єр-міністра України Олександра Гончарука під час презентації Програми дій Уряду у Верховній Раді [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/promova-premyer-ministra-ukrayini-oleksiya-goncharuka-pid-chas-prezentaciyi-programi-dij-uryadu-u-verhovnij-radi>

дом цілі спрямовані не на покращення абстрактних показників, а на вирішення конкретних проблем людей в різних соціальних ролях та життєвих ситуаціях;

5) державний бюджет на відповідний плановий рік.

Ще одним важливим нормативним документом стратегічного планування в Україні є Закон України “Про державні цільові програми”¹, що визначає засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм.

Державна цільова програма – це комплекс взаємопов’язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв’язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

Державні цільові програми поділяються на:

- загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля. Це програми, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади;
- інші програми, метою яких є розв’язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

Метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв’язання найважливіших проблем.

Крім того, система стратегічних та програмних документів в Україні передбачає існування документів, які стосуються розвитку сектору або галузі державного управління (Стратегічний план розвитку залізничного транспорту на період до 2020 року, Стратегія реформування лісового господарства України на період до 2022 року), розвитку інституції (як Стратегічний план діяльності Міністерства фінансів на 2018-2021 роки, Стратегічні напрями діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на 2019 рік та План заходів із їх реалізації), а також так звані “горизонтальні” стратегії, (Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року, Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року (містить базові принципи регіонального розвитку України та передбачає підготовку регіональних стратегій)), як такі, що мають вплив на всі органи виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях.

Також важливим напрямом середньострокового стратегічного планування є визначення цілей та пріоритетів Національного банку в монетарній сфері на наступний рік і середньострокову перспективу, що передбачено в щорічному документі “Основні засади грошово-кредитної політики на поточний рік та середньострокову перспективу”. Він передбачає середньострокове планування грошово-кредитної політики на поточний рік та середньострокову перспективу, врахування поточних особливостей та тенденції на світових ринках, характер їх впливу на українську економіку, відповідну специфіку й напрями виконання Національним банком України його функцій, макроекономічні індикатори та показники діяльності Національного банку в середньостроковій перспективі, можливі супутні ризики та загальні підходи щодо їх нівелювання. Основні засади розробляються щороку та мають бути опубліковані та подані до Верховної

1. Закон України “Про державні цільові програми” від 18 березня 2004 року № 1621-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.

Ради України для інформування до 15 вересня¹.

Згідно з чинним законодавством державне стратегічне планування і складання бюджету в Україні включає середньострокові (до 5 років) та короткострокові прогнозні і програмні документи.

У 2018 році відповідно до Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки, а також вимог положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і Директиви ЄС 2011/85/EU "Про вимоги до бюджетних систем держав-членів ЄС" Законом України від 6 грудня 2018 року № 2646-VIII було внесено зміни до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування².

Основними новаціями Закону, які тепер є обов'язковими, стали:

1. Запровадження Бюджетної декларації, яка по факту стала головним документом бюджетного процесу.

Бюджетна декларація – це документ середньострокового бюджетного планування (СБП), що визначає засади бюджетної політики і показники державного бюджету на середньостроковий період та є основою для складання проекту Державного бюджету України і прогнозів місцевих бюджетів.

Бюджетна декларація, що складається на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди, була запроваджена на заміну щорічним Основним напрямом бюджетної політики.

Процедурні питання складання та схвалення Бюджетної декларації визначено у статті 33 БКУ.

Зміст Бюджетної декларації суттєво відрізняється від Основних напрямів бюджетної політики. Окрім положень, які щорічно визначалися в Основних напрямках бюджетної політики (дефіцит або профіцит державного бюджету, обсяги державного та гарантованого боргу, темпи зростання ВВП, розмір мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму, основні завдання податкової політики тощо), з'явилися нові. Це загальні граничні показники видатків на три роки, граничні показники видатків для кожного з головних розпорядників, цілі державної політики у відповідній сфері та показники їх досягнення за результатами попереднього бюджетного періоду, очікуваних у поточному бюджетному періоді та прогнозних на середньостроковий період у межах визначених граничних показників, оцінка фіскальних ризиків і проведення оглядів видатків, прогнози місцевих бюджетів тощо.



Рис. 1. Зміст Бюджетної декларації

1. Рішення Ради Національного банку України від 11 вересня 2018 року № 41-рд "Про Основні засади грошово-кредитної політики на 2019 рік та середньострокову перспективу" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/vr041500-18>.

2. Закон України "Про внесення зміни до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування" від 6 грудня 2018 року № 2646-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2646-VIII>.

2. Узгодження стратегічного і бюджетного планування.

Завдяки цьому підходу такі документи стратегічного планування, як Бюджетна декларація та плани головних розпорядників коштів будуть узгоджуватись з основним документом бюджетного планування – Законом про державний бюджет на відповідний рік.

3. **Оновлення бюджетного календаря, а саме встановлення нових строків підготовки та схвалення Бюджетної декларації, Закону про державний бюджет України на відповідний рік та інформації, необхідної для їх складання.** Згідно з ним:

- 1 березня – Мінфін отримує від:

- Мінекономіки – орієнтовний макропрогноз;
- Національний банк України – орієнтовну інформацію про розрахунок показників частини прибутку;
- Мінсоцполітики – попередні соцстандарты;
- Вищої ради правосуддя – пропозиції щодо фінансового забезпечення судової влади.

- 15 квітня – Мінфін отримує від:

- Мінекономіки – уточнений макропрогноз;
- Національний банк України – уточнені показники частини прибутку, що перераховуються до бюджету;
- Рада національної безпеки та оборони України – розподіл видатків на оборону та безпеку на кожен рік середньострокового періоду.

- 15 травня – до Кабінету Міністрів України подають:

- Мінфін – проект Бюджетної декларації;
- Мінекономіки – макропрогноз.

- 31 травня – Кабінет Міністрів України схвалює макропрогноз та проект Бюджетної декларації.

- 3 червня – Кабінет Міністрів України подає проект Бюджетної декларації до Верховної Ради України.

- 15 липня – Верховна Рада України приймає рішення щодо Бюджетної декларації.

- 15 вересня – Кабінет Міністрів України подає на розгляд Верховної Ради України проект Закону про державний бюджет України на плановий рік.

4. **Передбачено розширення бюджетних правил**, зокрема:

- державний борг та гарантований державою борг не може перевищувати 60% ВВП;
- показник дефіциту державного бюджету на кожен рік середньострокового періоду не може перевищувати 3% ВВП на відповідний рік;
- державні гарантії не перевищуватимуть 3% доходів загального фонду держбюджету;
- граничний обсяг дефіциту державного бюджету в Законі про держбюджет не може бути більшим за обсяг дефіциту в бюджетній декларації;
- оцінка та моніторинг фінансових ризиків;
- огляд видатків (spending review).

5. **Посилення відповідальності та підзвітності головних розпорядників бюджетних коштів щодо розподілу та використання цих коштів.**

Відповідно до статті 22 БКУ за обсягом наданих повноважень розпорядники бюджетних коштів поділяються на головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня.

За бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України

- установи, уповноважені забезпечувати діяльність Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України в особі їх керівників;
- міністерства, Національне антикорупційне бюро України;
- Конституційний Суд України, Верховний Суд, вищі спеціалізовані суди, Вища рада правосуддя та інші органи, безпосередньо визначені Конституцією України, в особі їх керівників, а також Державна судова адміністрація України;
- Національна академія наук України, Національна академія аграрних наук України, Національна академія медичних наук України, Національна академія педагогічних наук України, Національна академія правових наук України, Національна академія мистецтв України;
- інші установи, уповноважені законом або Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у відповідній сфері в особі їх керівників

За бюджетними призначеннями, визначеними рішенням про бюджет Автономної Республіки Крим

- уповноважені юридичні особи (бюджетні установи), що забезпечують діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим;
- міністерства та інші органи влади Автономної Республіки Крим в особі їх керівників;

За бюджетними призначеннями, визначеними іншими рішеннями про місцеві бюджети

- місцеві державні адміністрації;
- виконавчі органи та апарати місцевих рад (секретаріат Київської міської ради);
- структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів місцевих рад в особі їх керівників.
- якщо згідно із законом місцевою радою не створено виконавчий орган, функції головного розпорядника коштів відповідного місцевого бюджету виконує голова такої місцевої ради

Рис. 2. Головні розпорядники бюджетних коштів

Головні розпорядники коштів Державного бюджету України визначаються відповідно до БКУ та затверджуються законом про Державний бюджет України шляхом встановлення їм бюджетних призначень.

Головні розпорядники коштів місцевих бюджетів визначаються рішенням про місцевий бюджет відповідно до БКУ.

Головний розпорядник бюджетних коштів:

- розробляє план діяльності на середньостроковий період (включаючи заходи щодо реалізації інвестиційних проектів) з урахуванням Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету), закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет), прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку;
- організовує та забезпечує на підставі Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) та плану діяльності на середньостроковий період складання проекту кошторису та бюджетного запиту і подає їх Міністерству фінансів України (місцевому фінансовому органу);
- отримує бюджетні призначення шляхом їх затвердження у законі про Державний бюджет України (рішенні про місцевий бюджет); приймає рішення щодо делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та/або одержувачами бюджетних коштів, розподіляє та доводить до них у встановленому порядку обсяги бюджетних асигнувань;
- затверджує кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (плани використання бюджетних коштів одержувачів бюджетних коштів), якщо інше не передбачено законодавством;
- розробляє проекти порядків використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами;
- розробляє та затверджує паспорти бюджетних програм і складає звіти про їх виконання, при цьому забезпечуючи:

- своєчасність затвердження паспортів бюджетних програм, достовірність і повноту інформації, що в них міститься;
 - відповідність змісту паспортів бюджетних програм закону про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) та/або розпису бюджету (крім випадків внесення змін до паспортів бюджетних програм у разі внесення змін до спеціального фонду кошторису бюджетної установи в частині власних надходжень бюджетних установ), порядкам використання бюджетних коштів і правилам складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання;
 - підтвердження результативних показників бюджетних програм офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку, запровадження форми внутрішньогосподарського (управлінського) обліку для збору такої інформації.
 - організовує та здійснює моніторинг виконання бюджетних програм, здійснює оцінку їх ефективності;
 - здійснює управління бюджетними коштами у межах встановлених йому бюджетних повноважень, забезпечуючи ефективне, результативне і цільове використання бюджетних коштів, організацію та координацію роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі;
 - здійснює контроль за своєчасним поверненням у повному обсязі до бюджету коштів, наданих за операціями з кредитування бюджету, а також кредитів (позик), отриманих державою (Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста) та коштів, наданих під державні (місцеві) гарантії;
 - здійснює внутрішній контроль за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів і витрачанням ними бюджетних коштів;
 - забезпечує організацію та ведення бухгалтерського обліку, складання та подання фінансової і бюджетної звітності у порядку, встановленому законодавством;
 - забезпечує доступність інформації про бюджет відповідно до законодавства та БКУ.
- Тобто, головні розпорядники бюджетних коштів тепер будуть не лише формулювати пріоритети політики на наступні три роки, але й більш чітко визначати ключові показники ефективності своїх бюджетних програм. Вони також публічно звітуватимуть про виконання цих показників.
- Водночас змінами до статті 28 БКУ доповнено положеннями щодо підвищення рівня доступності інформації про бюджет.

Посилення відповідальності та підзвітності щодо розподілу та використання бюджетних коштів

ГОЛОВНІ РОЗПОРЯДНИКИ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ	ЗВІТЮЮТЬ про досягнення цілей та показників результату їх діяльності у відповідних сферах під час розгляду Бюджетної декларації у Верховній Раді
	ПУБЛІЧНО ПРЕДСТАВЛЯЮТЬ інформацію про виконання бюджетних програм, у тому числі про досягнення цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник бюджетних коштів, у межах бюджетних програм за звітний бюджетний період <i>до 15 березня року</i> , що настає за звітним.
	ПУБЛІКУЮТЬ оголошення про час та місце проведення публічного представлення такої інформації
	ОПРИЛЮДНЮЮТЬ шляхом розміщення на своїх офіційних сайтах*: <ul style="list-style-type: none"> • інформацію про цілі державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник бюджетних коштів, та показники їх досягнення в межах бюджетних програм за звітний бюджетний період – <i>до 15 березня року</i>, що настає за звітним; • паспорти бюджетних програм на поточний бюджетний період (включаючи зміни до паспортів бюджетних програм) — <i>протягом 3 робочих днів</i> з дня затвердження таких документів; • звіти про виконання паспортів бюджетних програм за звітний бюджетний період — <i>протягом 3 робочих днів</i> після подання річної бюджетної звітності; • звіти про хід реалізації державних інвестиційних проектів за формою, встановленою центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері економічного і соціального розвитку, — <i>один раз на півріччя (рік), до 20 числа місяця</i>, наступного за звітним періодом; • результати оцінки ефективності бюджетних програм за звітний бюджетний період — <i>у двотижневий строк</i> після подання річної бюджетної звітності

* Головні розпорядники коштів місцевих бюджетів можуть оприлюднювати таку інформацію в інший спосіб відповідно до Закону України “Про доступ до публічної інформації” від 13 січня 2011 року № 2939-VI.

6. Гендерно орієнтоване планування.

Це сприятиме розподілу коштів бюджету з урахуванням різних потреб гендерних, вікових та інших соціальних груп. Завдяки цьому буде підвищено прозорість коштів державного і місцевих бюджетів.

На цей час Мінфін наказом від 2 січня 2019 року № 1 затвердив Методичні рекомендації щодо впровадження та застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі. Цей документ буде корисний для головних розпорядників бюджетних коштів та інших учасників бюджетного процесу для врахування гендерних аспектів у процесі планування, виконання та звітування про виконання бюджетних програм.

Водночас з метою імплементації змін до БКУ та практичного запровадження середньострокового бюджетування та планування діяльності головних розпорядників бюджетних коштів, а також формування стратегії діяльності на середньостроковий період із визначенням основних цілей, завдань, індикаторів їх досягнення та узгодження їх з можливостями бюджетного ресурсу Мінекономрозвитку постановою Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 року № 45 внесло зміни до Порядку розроблення прогностичних, програмних документів та бюджету.

Згідно із внесеними змінами, Бюджетна декларація, яка містить стелі видатків бюджету, тепер базуватиметься на цілісній системі взаємоузгоджених детальних прогностичних

розрахунків – це понад 400 показників, представлених у прогнозі на 3 роки.

З урахуванням Бюджетної декларації головні розпорядники бюджетних коштів розробляють трирічні стратегічні плани своєї діяльності.

Законодавство України чітко не визначає підходів до розробки стратегічних планів діяльності органів виконавчої влади як на рівні законів, так і на рівні підзаконних актів. Однак, як показує існуюча практика, міністерства та інші органи виконавчої влади неодноразово здійснювали спроби розробляти стратегічні плани відомств та використовували при цьому різні підходи. Фактично, це означає, що кожен орган виконавчої влади може визначити свій власний підхід (структуру, термін охоплення, механізм моніторингу та виконання тощо) до формування стратегічного плану або використовувати рекомендації Мінекономіки щодо розроблення планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів на плановий та два бюджетних періоди, що настають за плановим¹.

Таблиця 2

Порівняння структури стратегічного плану сектору/галузі та стратегічного плану відомства

Стратегічний план розвитку сектору/галузі	Стратегічний план діяльності відомства
Огляд сектору/галузі та аналізу поточної ситуації	Мета (місія) та цінності органу виконавчої влади
Визначення стратегічних напрямів та цілей розвитку сектору/галузі	Аналіз поточної ситуації у сфері діяльності органу виконавчої влади
Шляхи виконання стратегічного плану	Пріоритети роботи, стратегічні цілі, завдання та показники результатів їх виконання
Очікувальні результати та індикатори виконання	
Ризики для виконання стратегічного плану	
План заходів щодо реалізації стратегічних напрямів та цілей розвитку	

Розроблений стратегічний план має пройти громадське обговорення та бути затверджений рішенням колегії та громадської ради органу виконавчої влади, а також опублікований на офіційному сайті органу виконавчої влади.

Після розробки та затвердження стратегічного документу кожного наступного року проводиться нарада з метою оцінки актуальності існуючої стратегії та внесення необхідних змін. Пропоновані зміни повинні враховувати пріоритети розвитку країни та відповідної сфери державного управління, визначені Верховною Радою України, Президентом України та Урядом України, річні результати діяльності органу виконавчої влади.

Річний (оперативний) план органу виконавчої влади розробляється на основі зазначених стратегічних документів строком на один рік і містить перелік завдань та заходів, що виконуються для реалізації стратегічного плану протягом відповідного року, а також критеріїв їх результативності.

Річний план діяльності затверджується міністром (керівником іншого центрального органу виконавчої влади) і є основою для формування проекту кошторису та бюджетного запиту органу виконавчої влади (головного розпорядника бюджетних коштів) на відповідний рік.

Потрібно зазначити, що річний план діяльності слугує ефективним інструментом розподілу людських ресурсів у межах відомства (може означати ефективність/трудомісткість виконання тих чи інших завдань), а також основою для ефективного визначення бюджету відомства

1. Наказ Мінекономіки від 25 липня 2012 року № 869 "Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів (за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період) на плановий та два бюджетні періоди, що настають за плановим" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=2ae451f3-5935-4663-b82a-1dcc985045e2&title=NakazMinekonomrozvitkuVid25-07-2012-869-proZatverdzhenniaMetodichnikhRekomendatsiiSchodoRozroblenniaPlanivDialainostiGolovnikhRozporiadnikivBiudzhethnikhKoshthiv-zaBiudzhethnimiPriznacheniamiViznachenimiZakonomProDerzhavniiBiudzhethUkrainiNaVidpovidniiBiudzhethniPeriodNaPlanoviiTaDvaBiudzhethniPeriodiSchoNastaiutZaPlanovim>.

на поточний рік.

Заходи річних планів повинні відповідати напрямам роботи, зазначеним у паспортах бюджетних програм, відповідальним виконавцем яких є орган виконавчої влади, а результативні показники планів – результативним показникам відповідних бюджетних програм.

За необхідності, за дорученням керівництва органу виконавчої влади, на основі річного плану, складаються робочі та тематичні плани, готуються розпорядження та окремі доручення щодо підготовки та проведення комплексних заходів для організації виконання окремих завдань та рішень.

По закінченню строку дії річного плану орган виконавчої влади готує звіт про його виконання, який підлягає опублікуванню та громадському обговоренню.

Моніторинг виконання річного плану проводиться щокварталу, а оцінка досягнутих результатів здійснюється за результатами підготовленого звіту про виконання плану роботи органу виконавчої влади.

Разом з тим, існують спільні риси, які притаманні стратегічним документам діяльності органу виконавчої влади (стратегічному плану та річному плану), зокрема:

- визначаються місія, стратегічні цілі та стратегічні завдання (для кожної із запропонованих стратегічних цілей) та органи виконавчої влади, відповідальні за виконання цілей/завдань (політичні та адміністративні);
- наводяться основні програмні та стратегічні документи вищого рівня, на виконання якої розроблявся даний документ;
- чітко визначаються показники досягнення поставлених цілей – індикатори виконання завдань (порівняно з плановими показниками).

На основі Бюджетної декларації, а також плану діяльності головних розпорядників бюджетних коштів на середньостроковий період будуть формуватися бюджетні запити головних розпорядників бюджетних коштів.

БКУ визначає бюджет як план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюють органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування впродовж бюджетного періоду.

Бюджетна система України складається з державного бюджету та місцевих бюджетів. Місцевими бюджетами є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. Бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад.

Бюджетний процес містить такі стадії:

1. Складання та розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них.
2. Складання проектів бюджетів;
3. розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет).
4. Виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет).
5. Підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

Бюджет складається терміном на 1 рік.

Цей термін має назву бюджетний період і збігається в Україні з календарним роком.

У бюджетному процесі на всіх його стадіях задіяні учасники бюджетного процесу, якими, відповідно до статті 19 БКУ визнаються органи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями.

У бюджетному процесі на рівні державного та місцевих бюджетів застосовується програмно-цільовий метод, який передбачає застосування середньострокового бюджетного плануван-

ня, в рамках якого здійснюється складання Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету).

Особливими складовими програмно-цільового методу у бюджетному процесі є бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм.

Бюджетна програма – сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

Бюджетні програми формуються головними розпорядниками бюджетних коштів під час підготовки пропозицій до Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) та складання бюджетного запиту з урахуванням планів діяльності на середньостроковий період, прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку.

Бюджетний запит – документ, підготовлений головним розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідним обґрунтуванням щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для виконання покладених на нього функцій на середньостроковий період, на підставі відповідних граничних показників видатків бюджету та надання кредитів з бюджету.

Відповідальний виконавець бюджетних програм визначається головним розпорядником бюджетних коштів за погодженням з Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом). Відповідальним виконавцем бюджетних програм може бути головний розпорядник бюджетних коштів за бюджетними програмами, виконання яких забезпечується його апаратом, та/або розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня, який забезпечує виконання бюджетних програм у системі головного розпорядника.

Відповідальний виконавець бюджетних програм у процесі їх виконання забезпечує цільове та ефективне використання бюджетних коштів протягом усього строку реалізації відповідних бюджетних програм у межах визначених бюджетних призначень.

Результативні показники бюджетної програми використовуються для оцінки ефективності бюджетної програми за напрямками використання бюджетних коштів і включають кількісні та якісні показники, які визначають результат виконання бюджетної програми, характеризують хід її реалізації, ступінь досягнення цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник бюджетних коштів, досягнення мети бюджетної програми, виконання завдань бюджетної програми, висвітлюють обсяг і якість надання публічних послуг.

Перелік результативних показників щодо кожної бюджетної програми розробляється головними розпорядниками бюджетних коштів згідно з нормативно-правовим актом Міністерства фінансів України.

Результативні показники бюджетної програми мають підтверджуватися офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку.

На всіх стадіях бюджетного процесу його учасники в межах своїх повноважень здійснюють оцінку ефективності бюджетних програм, що передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. Оцінка ефективності бюджетних програм здійснюється на підставі даних моніторингу, аналізу результативних показників бюджетних програм, а також іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання кошторисів та звітах про виконання паспортів бюджетних програм. Організаційно-методологічні засади здійснення оцінки ефективності бюджетних програм головними розпорядниками бюджетних коштів визначаються Міністерством фінансів України.

Результати оцінки ефективності бюджетних програм (включаючи висновки органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, та висновки Рахункової палати) є підставою для прийняття рішень про внесення в уста-

новленому порядку змін до бюджетних призначень поточного бюджетного періоду, відповідних пропозицій до проекту бюджету на плановий бюджетний період та Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету), включаючи зупинення реалізації відповідних бюджетних програм.

Головний розпорядник бюджетних коштів розробляє та протягом 45 днів з дня набрання чинності законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) затверджує за погодженням з Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом) паспорт бюджетної програми – документ, що визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), та цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник бюджетних коштів.

Правила складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання затверджені наказом Міністерства фінансів України від 29 грудня 2002 року № 1098, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 21 січня 2003 року за № 47/7368¹.

Для підготовки проекту Державного бюджету України Міністерство фінансів України розробляє і доводить до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів² у терміни, визначені Міністерством фінансів України.

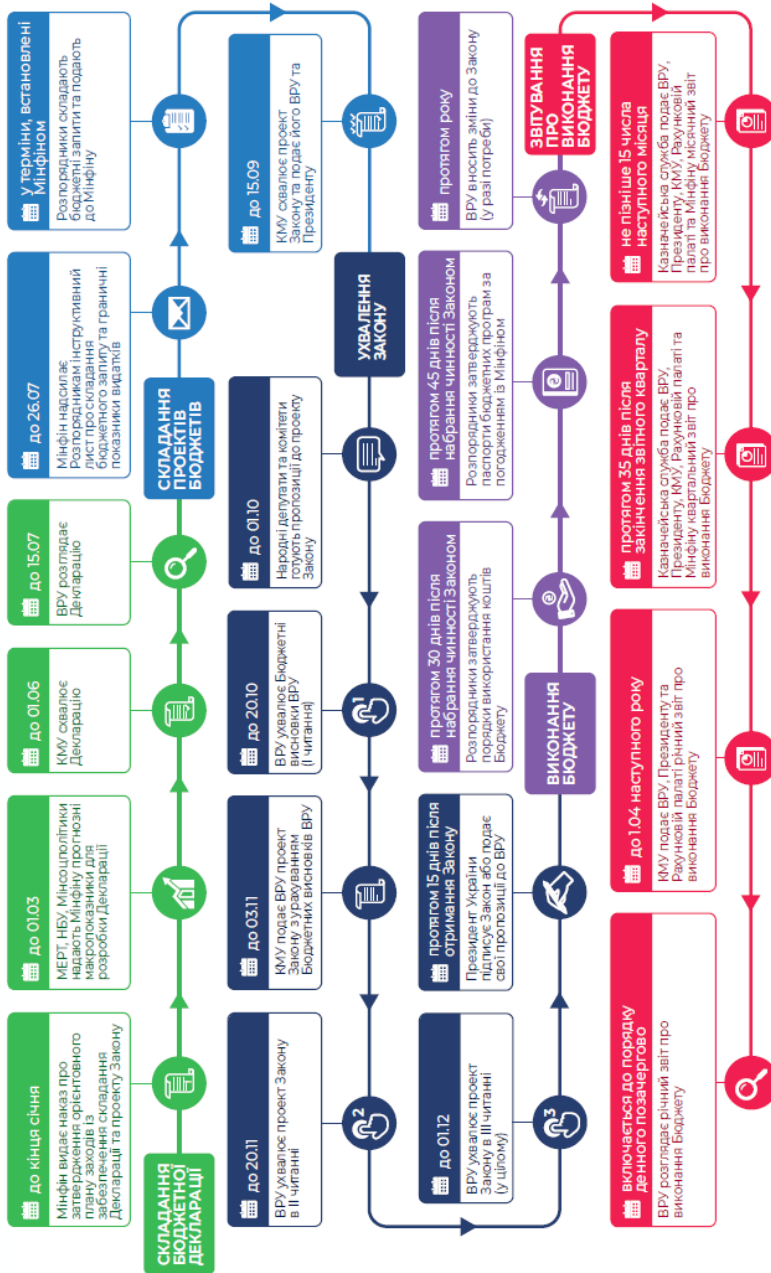
Інструкції з підготовки бюджетних запитів можуть запроваджувати фінансові обмеження, організаційні та інші вимоги, яких зобов'язані дотримуватися усі розпорядники бюджетних коштів у процесі підготовки бюджетних запитів.

Головні розпорядники бюджетних коштів включають до бюджетних запитів обсяги довгострокових зобов'язань за енергосервісом на відповідні бюджетні періоди, показники за бюджетними програмами, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних проектів, у разі їх схвалення або відбору у встановленому законодавством порядку та на підставі розрахунків обсягу витрат і вигод щодо реалізації таких інвестиційних проектів, та/або підписаного договору з іноземними державами, іноземними фінансовими установами, міжнародними фінансовими організаціями.

Наступним етапом є прийняття Державного бюджету України. Більш детально зміст бюджетного процесу наведено нижче.

1. Наказ Міністерства фінансів України від 29 грудня 2002 року № 1098 "Про паспорти бюджетних програм", зареєстровано в Міністерстві юстиції України 21 січня 2003 року за № 47/7368 (у редакції наказу Міністерства фінансів України від 14 січня 2008 року № 19) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0047-03>.

2. Наказ Міністерства фінансів України від 6 червня 2012 року № 687 "Про затвердження Інструкції з підготовки бюджетних запитів", зареєстровано в Міністерстві юстиції України 26 червня 2012 року за № 1057/21369 (із змінами, внесеними згідно з наказом Міністерства фінансів України від 15 червня 2015 року № 554) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1057-12>.



Скорочення: Бюджет – державний бюджет України; Декларація – бюджетна декларація Закон – Закон України “Про Державний бюджет України”; Розпорядники – головні розпорядники бюджетних коштів.

Рис. 3. Бюджетний процес в Україні: загальний календар¹

1. У параграфі використано інфографіку Офісу з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України.

Крім того, з метою впорядкування процедур на кожній стадії бюджетного процесу на місцевому рівні для забезпечення завдань і функцій, що здійснюються місцевими органами влади, Міністерством фінансів України затверджено Методичні рекомендації щодо підготовки та затвердження Бюджетного регламенту проходження бюджетного процесу на місцевому рівні¹.

За рекомендаціями Мінфіну Бюджетний регламент може бути затверджений місцевою державною адміністрацією, виконавчим органом місцевої ради або безпосередньо місцевою радою. Метою затвердження Бюджетного регламенту є визначення основних організаційних засад проходження бюджетного процесу під час складання, розгляду, затвердження, виконання відповідного місцевого бюджету та звітування про його виконання; забезпечення координації та узгодженості дій між усіма учасниками бюджетного процесу; забезпечення прозорості та публічності бюджетного процесу.

На думку Мінфіну у Бюджетному регламенті доцільно врегулювати дії усіх учасників бюджетного процесу на кожній його стадії, зокрема: складання прогнозу місцевого бюджету, проекту місцевого бюджету та підготовки проекту рішення про місцевий бюджет; подання прогнозу місцевого бюджету та проекту рішення про місцевий бюджет на розгляд відповідної місцевої ради; розгляду місцевою радою рішення про місцевий бюджет, у тому числі в частині участі представників місцевого органу виконавчої влади та опрацювання пропозицій до проекту рішення про бюджет, отриманих від місцевої ради; організації та управління виконанням місцевого бюджету, в тому числі в частині затвердження розпису місцевого бюджету та забезпечення його збалансування; внесення змін до рішення про місцевий бюджет; підготовці інформації про виконання місцевого бюджету, поданні квартальних та річного звітів до місцевої ради та участі представників місцевих органів виконавчої влади під час розгляду звітів у раді тощо.

Важливо звернути увагу на те, що для забезпечення ефекту від запровадження Бюджетного регламенту він повинен бути адаптований до умов та особливостей конкретної території. Тобто, Методичні рекомендації Міністерства фінансів не є безумовно безальтернативними, їх слід використовувати з урахуванням процесів та процедур, які притаманні відповідному місцевому бюджету (враховувати конкретні особливості щодо організації роботи з розпорядниками коштів, з депутатами та комісіями місцевої ради, процедур внесення пропозицій до проекту місцевого бюджету, внесення змін до бюджету тощо).

Підсумовуючи все вищевказане, слід зазначити, що запровадження середньострокового стратегічного та бюджетного планування є ефективною зміною державної політики, яка забезпечуватиме продуманий підхід до встановлення головних заходів та раціональний розподіл державних коштів для впровадження цих заходів. Це рішення полегшує комунікацію з основними учасниками процесу і робить його обговорення більш швидким та ефективним.

1. Наказ Міністерства фінансів України від 31 травня 2019 року № 228 "Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки та затвердження Бюджетного регламенту проходження бюджетного процесу на місцевому рівні" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0228201-19>.

2.2. Методологія стратегічного планування: загальна концепція та процедура

“Плани - ніщо, планування - все”

Дуайт Девід “Айк” Ейзенхауер (1890-1969),
американський військовий і державний діяч, 34-й Президент США

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2006 року № 504-р “Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України”¹ систему прогнозних і програмних документів становлять довго-, середньо- та короткострокові прогнозні і програмні документи, в яких відповідно до соціально-економічних та суспільно-політичних процесів, що відбуваються в державі, з урахуванням впливу зовнішньоекономічних та інших факторів і очікуваних тенденцій визначаються цілі й пріоритети соціально-економічного розвитку та заходи, які потрібно здійснити для їх досягнення.

Стратегічне планування на центральному рівні – процес, результатом якого є визначення стратегії та політики міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади, що забезпечує прийняття рішень, які відповідають досягненню місії, реалізації відповідних його функцій, цілей та завдань².

Стратегічне планування для органів виконавчої влади – це ключовий елемент стратегії, який допомагає центральним органам виконавчої влади приймати рішення, узгоджені з підходами щодо досягнення своєї місії, реалізації функцій, цілей та завдань.

Стратегічне планування для органів виконавчої влади сприяє перетворенню їх з установ, що реагують на події (як постреакція), в органи, що мають перспективне і довготермінове бачення та реалізують стратегічні плани, ґрунтуючись на реальних ресурсних можливостях.

Характерними рисами стратегічного планування є:

- спрямованість в середньотермінову та довготермінову перспективу;
- орієнтація на досягнення визначальних для цієї системи цілей;
- органічний взаємозв'язок поставлених цілей з обсягом і структурою ресурсів, потрібних для їх досягнення, до того ж як наявних, так і тих, що будуть створені в перспективі;
- взяття до уваги впливу різноманітних умов і факторів, що визначають стан об'єкта планування.

Стратегічне планування на центральному рівні має специфічні риси, що відрізняють його від стратегічного планування на регіональному і рівні територіальної громади:

- масштаб планування;
- методи впливу;
- призначення планування;
- “замовники” і оцінювачі результату;
- управлінська відповідальність;
- структурування системи на підсистеми;
- зовнішнє середовище планування.

Відповідно до зазначеного акту Уряду та постанови Кабінету Міністрів України від

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2006 року № 504-р “Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504-2006-p>.

2. У цьому параграфі використано матеріали з навчального посібника зі стратегічного управління та планування. Додатково див. Тертичка В. В. Стратегічне управління : навч. посіб. / В. В. Тертичка. – К.: “К.І.С.”, 2015. – 171 с.; Стратегічне управління : підручник / Валерій Тертичка. – Київ : “К.І.С.”, 2017. – 932 с. – Режим доступу: <https://www.ipas.org.ua/>; Стратегічне планування. Навчальний посібник / О. Берданова, В. Вакуленко, В. Тертичка. – Л.: ЗУКЛІ, 2008. – 138 с. – ISBN 978-966-8445-83-5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://regionet.org.ua/files/Strategic_planning_PAUCI_2008_ua.pdf.

26 квітня 2003 року № 621 “Про розроблення прогностичних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету України”¹ головні розпорядники бюджетних коштів до 15 липня розробляють та затверджують плани діяльності на середньостроковий період (включаючи заходи щодо реалізації інвестиційних проектів) з урахуванням Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету).

Методичних рекомендацій щодо розроблення планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів (за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період) на плановий та два бюджетні періоди, що настають за плановим².

План діяльності головного розпорядника бюджетних коштів на плановий та два бюджетні періоди, що настають за плановим (далі – стратегічний план) – основний документ із планування державної політики у відповідній сфері (секторі), що визначає мету (місію) головного розпорядника бюджетних коштів як суб’єкта державного управління у відповідній сфері (секторі), стратегічні цілі, завдання, заходи, очікувані результати діяльності та показники цих результатів на плановий період відповідно до стратегічних цілей і пріоритетів соціально-економічного розвитку на основі оцінки виконання стратегічного плану за звітний період, аналізу поточної ситуації у відповідній сфері, оцінки факторів впливу на діяльність органу планування та з урахуванням наявних ресурсів.

Стратегічний план охоплює всю сферу діяльності відповідного головного розпорядника бюджетних коштів, включаючи діяльність розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління відповідного головного розпорядника бюджетних коштів (далі – підприємства, установи та організації, що діють у системі органу планування).

Таблиця 1

Призначення стратегічного плану діяльності органу виконавчої влади

Визначити	Потреби чи можливості державної організації, яка проектує політику
Сформулювати	Чітке й зрозуміле прогнозування за допомогою якісних і кількісних методів
Визначити	Як організація має вирішувати свої завдання та досягати мети
Розробити	Чіткий зміст політики, який охоплює цілі та завдання організації
Обрати	Інструменти політики
Встановити	Процедури впровадження
Контролювати	Виконання
Оцінювати	Результати

Якісний стратегічний план органу виконавчої влади має бути:

- комплексним та всеохоплюючим, тобто, охоплювати всі аспекти діяльності органу виконавчої влади, зважаючи на зовнішні і внутрішні умови його функціонування, а також брати до уваги всі можливості органу виконавчої влади та фактори впливу на його діяльність;
- спрямованим на перспективу (мінімум середньостроковий), тобто здійснюватися протягом декількох років для того, щоб визначити головний напрям діяльності органу

1. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 року № 621 “Про розроблення прогностичних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/621-2003-p>.

2. Наказ Мінекономіки від 25 липня 2012 року № 869 “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів (за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період) на плановий та два бюджетні періоди, що настають за плановим” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=2ae451f3-5935-4663-b82a-1dcc985045e2&title=NakazMinekonomrozvitkuVid25-07-2012-869-proZatverdzhenniaMetodichnikhRekomendatsiiSchoDoRozroblenniaPlanivDialalnostiGolovnikhRozporiadnikivBiudzhethnikhKoshthiv-zaBiudzhethnimiPriznachenniamiViznachenimiZakonomProDerzhavnyiBiudzhethUkrainiNaVidpovidniBiudzhethniPeriodNaPlanoviiTaDvaBiudzhethniPeriodiSchoNastaiutZaPlanovim>.

- виконавчої влади;
- цілеспрямованим, тобто таким, що надає розуміння цілей органу виконавчої влади та прогресу, а також встановлює пріоритетність досягнення цілей;
- гнучким (еластичним), тобто вплив зміни однієї зі складових на інші має бути зведений до мінімуму;
- аналітичним, тобто таким, що подає дані та приводить потрібні інтерпретації інформації;
- обґрунтованим, тобто наводить факти та обґрунтування пропозицій, в тому числі щодо організаційних змін, потрібних для виконання плану;
- орієнтованим на конкретні дії, тобто стратегічний план повинен бути спрямованим на виконання конкретних завдань у конкретних проміжках часу;
- лаконічним, тобто стратегічний план повинен бути достатньо коротким для того, щоб високопосадовці могли швидко з ним ознайомитися, але водночас він повинен містити достатньо інформації, щоб бути зрозумілим.

Етапи процесу розробки стратегічного плану ЦОВВ:

1. Підготовка до процесу стратегічного планування та розробки стратегічного плану.

Першим кроком для запровадження стратегічного планування є ініціювання керівництвом процесу стратегічного планування та формування групи чи команди, що розроблятиме і впроваджуватиме стратегічний план в органі виконавчої влади.

На цьому етапі (до початку розроблення стратегічного плану) варто провести функціональне обстеження органу виконавчої влади.

Мета такого обстеження: оцінка готовності персоналу й ресурсів органу виконавчої влади до стратегічного планування, досягнення початкової згоди щодо очікуваних результатів, інституціоналізація (закріплення) умов і вимог щодо організації процесу планування відповідним розпорядчим документом. Варто також оцінити функціональний розподіл повноважень, дієвість та відкритість управлінських процедур, підконтрольність рішень та відповідальність державних службовців за прийняті рішення.

Функціональне обстеження спрямоване на:

- вивчення потреби у реалізації окремих функцій органу виконавчої влади з метою передачі здійснення окремих функцій недержавним організаціям або їхньої ліквідації;
- приведення функцій органу виконавчої влади у відповідність до положень стратегії (програми) Уряду;
- визначення функцій, які не виконуються, але мають бути виконані для досягнення цілей діяльності органу виконавчої влади;
- створення дієвої та ефективної системи функціонування органу виконавчої влади.

2. Аналіз зовнішнього та внутрішнього середовища органу виконавчої влади.

Загальним підходом до аналізу середовища є SWOT-аналіз (з використанням даних першого етапу: функціонального обстеження ЦОВВ). Для стратегічного планування треба обов'язково зважити на сильні та слабкі сторони органу виконавчої влади, а також можливості та загрози, що існують як всередині, так і за його межами. Загалом SWOT, у поєднанні з PEST-аналізом, дає змогу брати до уваги різні фактори, що можуть вплинути на діяльність органу виконавчої влади, разом з політичною, економічною, соціальною ситуацією, ресурсами, зовнішніми факторами тощо.

Отже, зовнішня/внутрішня оцінка – це аналізування зовнішніх і внутрішніх умов та факторів, впливу яких зазнає орган виконавчої влади.

Зовнішня оцінка – аналіз ключових зовнішніх складових або сил, що впливають на середовище, у якому функціонує орган виконавчої влади.

Зовнішня оцінка визначає можливості та загрози, притаманні наявному середовищу, та прогнозує зміни середовища у майбутньому для з'ясування очікувань майбутнього.

Внутрішня оцінка – оцінювання стану органу виконавчої влади, виконання роботи,

проблем та потенціалу.

Фактично внутрішня оцінка ґрунтується на даних функціонального обстеження органу виконавчої влади є інвентаризацією ситуації із з'ясуванням сильних і слабких сторін органу виконавчої влади та оцінкою наявних можливостей для адекватної реакції на суспільні виклики. Також відкриваються ціннісні орієнтири організації, що спрямовують або перешкоджають поточній операційній діяльності. Такий аналіз сприяє з'ясуванню речей, що вимагають удосконалення в роботі органу виконавчої влади – процесу надання послуг.

Традиційно впровадження стратегічного планування в органі виконавчої влади розпочинається з аналізу сильних і слабких сторін організації, але визначальне значення для запровадження стратегічного планування в органі виконавчої влади має зовнішнє середовище. Саме зовнішнє середовище є спонукальним мотивом для впровадження стратегічного планування: внутрішньо орган виконавчої влади майже завжди є невідповідним.

Аналіз зовнішнього і внутрішнього середовища органу виконавчої влади допомагає поставити і відповісти на такі запитання: поточна ситуація; яку мету поставлено перед собою, як будуть вимірюватися досягнуті результати, як буде досягнуто цієї мети і як відстежуватиметься цей прогрес.

Визначення споживача/заінтересованої сторони (стейкхолдера; від англ. stakeholder) – офіційне визначення тих, хто прямо чи опосередковано користується послугами ЦОВВ або тих, на кого прямо чи опосередковано впливає його діяльність.

Таблиця 2

Перелік факторів для внутрішньої і зовнішньої оцінки органу виконавчої влади

Внутрішня оцінка: сильні та слабкі сторони	Зовнішня оцінка: можливості та загрози
<p>1. Огляд завдань та функцій установи:</p> <ul style="list-style-type: none"> – впровадження законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України; – історична перспектива, важливі події; – очікування споживачів, зацікавлених сторін, імідж; – досягнення установи; – вивчення існуючих критеріїв ефективності як ідеального способу вимірювання успіху 	<p>1. Демографічний аспект. Увага до споживача/заінтересованої сторони:</p> <ul style="list-style-type: none"> – характеристики: вік, освіта, географічне розташування, специфічні потреби, вплив на економічний, політичний, культурний клімат); – тенденції та наслідки (зміни населення, культурного середовища)
<p>2. Організаційний аспект:</p> <ul style="list-style-type: none"> – розмір/склад робочої сили (кількість працівників, професійний, технічний, адміністративний склад та інше); – організаційна структура та процеси (управління/департаменти, стиль управління та якість, основні напрями політики/операційні характеристики); – розташування головного офісу, філій, вимоги до відряджень та інше; – людські ресурси (навчання, досвід, компенсація за працю/премія, коефіцієнт обороту робочої сили, моральний стан); – основний капітал, потреби удосконалення основного капіталу; – інформаційні технології, ступінь автоматизації; – ключові організаційні події та місця запровадження змін, вплив на організацію, чутливість установи до змін 	<p>2. Зміни в економіці:</p> <ul style="list-style-type: none"> – рівень безробіття, процентні ставки; – як економічні умови впливають на споживачів та населення, яке отримує послуги; – очікувані майбутні економічні умови та вплив на установу, споживачів та населення, яке отримує послуги; – фінансовий прогноз та оцінки доходів бюджету; – реакція установи на зміни економічних умов

Внутрішня оцінка: сильні та слабкі сторони	Зовнішня оцінка: можливості та загрози
<p>3. Фіскальний аспект:</p> <ul style="list-style-type: none"> – розмір бюджету (тенденції в характері асигнувань та витрат, важливі події тощо); – фонди; – порівняння операційних витрат з іншими юрисдикціями; – ступінь, до якого бюджет задовольняє поточні та очікувані потреби, процедури внутрішнього обліку 	<p>3. Наслідки інших нормативно-правових актів держави:</p> <ul style="list-style-type: none"> – основні законодавчі документи та нормативні акти, ключові події; – поточна діяльність уряду; – очікувані наслідки дій уряду в майбутньому на установу та її споживачів; – наслідки очікуваних змін законодавства
	<p>4. Технологічний розвиток:</p> <ul style="list-style-type: none"> – вплив технологій на поточну операційну діяльність установи (продукція/послуги, що надаються на ринку); – наслідки очікуваного прогресу в галузі технологій

До джерел інформації для внутрішньої оцінки можна віднести:

- опитування з питань якості;
- річні плани та звіти;
- Закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів, виконання яких належить до компетенції установи;
- опитування працівників;
- річні звітні збори (засідання колегії);
- опитування споживачів;
- оцінка програм;
- рекомендації стосовно аудиту установи;
- внутрішні бази даних;
- вимірювання ефективності діяльності;
- бюджетні запити;
- внутрішні (короткострокові – тижневі, місячні, квартальні тощо) плани та звіти.

До джерел інформації для оцінки зовнішнього середовища належать:

- статистичні звіти та бази даних Уряду;
- законодавчі та нормативно-правові акти;
- бюджет та політичні заяви;
- спеціальні дослідження Уряду та місцевих органів виконавчої влади;
- національні та регіональні професійні організації та установи;
- неурядові організації;
- засоби масової інформації (друковані та електронні).

3. Визначення бачення та місії організації.

Бачення – переконливий концептуальний образ бажаного майбутнього організації. Воно являє собою глобальну, постійну мету для організації. Воно є кінцевим стандартом, за яким вимірюються прогрес і результати. Його структура менш важлива, ніж її вплив на цінності та поведінку кожного члена організації.

При перегляді або розробці бачення органу виконавчої влади необхідно враховувати такі питання:

- Які наші прагнення? Яке наше ідеальне майбутнє?
- Яких загальних результатів ми хочемо досягти?
- Яку спадщину ми хочемо залишити?
- Яким буде ООН-Хабітат у майбутньому?
- Ким ми хочемо, щоб нас знали наші зацікавлені сторони?

- Як ми будемо підвищувати якість життя для тих, хто використовує наші послуги/продукти?

Бачення органу виконавчої влади охоплює строки стратегічного плану і може навіть виходити за рамки плану. Бачення:

- коротке і незабутнє;
- надихаюче і ставляє виклики;
- описує ідеал;
- описує майбутні досягнення або рівні послуг;
- звертається до всіх в організації, а також бенефіціарів та інших заінтересованих сторін.

**ПРИКЛАДИ
БАЧЕННЯ**

▪ **ООН-Хабітам**

“ООН-Хабітам сприяє виконанню національними та місцевими органами влади, а також іншими відповідними заінтересованими сторонами зобов’язань працювати у напрямі створення світу з економічно ефективними та результативними, соціально інтегрованими та екологічно стійкими містами та іншими населеними пунктами” (*Стратегічний план на 2014-2019 роки*).

▪ **ЮНІСЕФ**

“ЮНІСЕФ є рушійною силою, яка допомагає побудувати світ, в якому реалізуються права кожної дитини”.

▪ **ПРООН**

“Допомогти країнам досягти одночасного викорінення бідності та значного зменшення нерівності та виключення” (*Стратегічний план на 2014-2017 роки*).

Відповідно до бачення як обов’язкового елемента довгострокового планування, основу якого визначають документи загальнонаціонального характеру, визначається місія, що є відправною точкою для стратегічного плану, оскільки саме вона визначає головне призначення органу виконавчої влади.

Якісна декларація про місію:

- визначає загальну ціль існування органу виконавчої влади, визначену в положенні про нього;
- визначає основні потреби або явні проблеми, які покликані вирішити цей орган виконавчої влади;
- допомагає визначити очікування, вимоги споживачів та зацікавлених сторін, послуги, які надаються для задоволення цих вимог, процеси та ресурси, що використовуються з метою задоволення цих вимог.

Місія – це стисле, комплексне визначення мети діяльності органу виконавчої влади (головне призначення). Для чіткого визначення, “хто ми є” і “що ми робимо”, ми повинні знати для чого “ми існуємо”. Визначення має бути стислим, охоплювати сукупність цілей та легко сприйматися.

Місія має описувати основну мету існування міністерства та його функції, а також відображати послуги або продукти, які міністерство надає чи виробляє. Це узагальнює обґрунтування існування установи. Місія рідко зазнає змін (що рідше, то краще вона сформульована).

Місія органу виконавчої влади має відповідати на питання:

- Що ми робимо?
- Для кого ми це робимо?
- Чому ресурси органу виконавчої влади спрямовані на ці зусилля?

Добре написана місія:

1. Визначає мету, але не процес. У ній описана загальна причина існування організації, встановлена відповідними повноваженнями та резолюціями.
2. Визначає бенефіціарів організації або користувачів продуктів та послуг організації.
3. Визначає послуги або продукти, які надаються організацією для задоволення потреб її

бенефіціарів та інших заінтересованих сторін. Вона допомагає визначити потреби або очікування заінтересованих сторін.

4. Ясна і лаконічна.

**ПРИКЛАДИ
МІСІЇ**

▪ **ООН-Хабітам**

“ООН-Хабітам у співпраці з відповідними заінтересованими сторонами та іншими установами Організації Об’єднаних Націй, підтримує уряди та місцеві органи влади, відповідно до принципу субсидіарності, позитивно реагувати на можливості та виклики урбанізації шляхом надання нормативних або політичних консультацій та технічної допомоги з питань трансформації міст та інших населених пунктів в інклюзивні центри активного економічного зростання, соціального прогресу та екологічної безпеки”
(*Стратегічний план на 2014-2019 роки*).

▪ **ФНООН**

“ФНООН, Фонд Народонаселення Організації Об’єднаних Націй, є міжнародним агентством з розвитку, яке просуває право кожної жінки, чоловіка та дитини до життя і здоров’я. ФНООН надає підтримку країнам у використанні даних про населення для політики та програм, спрямованих на зниження рівня бідності, а також для забезпечення того, щоб кожна вагітність була потрібна, кожна дитина була безпечною, кожна молода людина вільна від ВІЛ/СНІДу, і до кожної дівчини та жінки ставляться з гідністю та повагою.”

▪ **Світовий банк**

“Група Світового банку націлена на боротьбу з бідністю з відповідними пристрасю та професіоналізмом для отримання тривалих результатів – допомогти людям допомагати собі та своєму середовищу, виробляючи ресурси, обмінюючись знаннями, будуючи потенціал та налагоджуючи партнерство у державному та приватному секторах”.

4. Визначення стратегічної мети і цілей.

Стратегічна мета і цілі, зазвичай, стосуються головних елементів місії органу виконавчої влади і є структурою для детальнішого планування.

Стратегічна мета і цілі органу виконавчої влади є стратегічним напрямом для організації загалом та є об’єднавчим моментом для програм та окремих видів діяльності. Стратегічна мета і цілі презентують невідкладні або серйозні чи високопріоритетні завдання, що заслуговують на особливу увагу. Стратегічні цілі акумулюють у собі завдання та викладаються у порядку пріоритетності. Стратегічна мета і цілі:

- мають бути в гармонії з місією та принципами функціонування органу виконавчої влади;
- виконують або роблять свій внесок у виконання місії органу виконавчої влади;
- відносяться до результатів зовнішньої/внутрішньої оцінки;
- охоплюють порівняно тривалий період (від трьох років);
- покликані ліквідувати розрив між поточним та бажаним рівнем послуг;
- окреслюють чіткий напрям діяльності для організації; для їхнього досягнення виконуються завдання і плани дій;
- перебувають в межах законодавчих повноважень або в межах завдання на їх підтримку вводиться відповідне законодавство;
- повинні бути реалістичними та досяжними.

Етапи розробки або перегляду стратегічних цілей органу виконавчої влади:

- 1) розпочніть процес (визначте учасників, дайте визначення термінології, встановіть часові межі, з’ясуйте очікування);
- 2) проаналізуйте дані внутрішньої та зовнішньої оцінки;
- 3) беріть до уваги зворотний зв’язок від споживачів і зацікавлених сторін;
- 4) проаналізуйте прогалини у наданні послуг;
- 5) встановіть напрям для досягнення бажаних результатів;
- 6) окресліть та доопрацюйте цілі.

<p>ПРИКЛАДИ МЕТИ</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ООН-Хабітам “Добре сплановані, добре керовані та ефективні міста та інші населені пункти з відповідною інфраструктурою і загальним доступом до землі, що призначена для промислового та комерційного використання і очікує на розвиток, а також базових послуг з працевлаштування, включаючи житло, воду, санітарію, енергетику і транспорт” (<i>Стратегічний план 2014-2019</i>).
<p>ПРИКЛАДИ ЦІЛЕЙ</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ООН-Хабітам “Були визначені такі сім цільових сфер діяльності: <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Міське законодавство, земля та управління</i>: спрямована на сприяння рівноправному сталому розвитку міст шляхом формування та прийняття відповідного законодавства, розширення доступу до землі та зміцнення систем децентралізованого управління для покращення безпеки та надання послуг. 2. <i>Міське планування та проектування</i>: спрямована на вдосконалення політики, планів та проектів для більш компактних, інтегрованих та пов’язаних, соціально інклюзивних та стійких до клімату міст. 3. <i>Міська економіка і муніципальні фінанси</i>: спрямована на поліпшення міських стратегій та політики, що сприяють інклюзивному економічному зростанню, засобам до існування та збільшенню муніципальних фінансів. 4. <i>Міські базові послуги</i>: спрямована на збільшення рівноправного доступу до основних міських послуг та підвищення рівня життя бідних міст. 5. <i>Житлове будівництво та модернізація нетрів</i>: спрямована на покращення доступу до сталого, всеохоплюючого, адекватного житла та поліпшення рівня життя в нетрях. 6. <i>Скорочення ризиків, відновлення та міська стійкість</i>: спрямована на підвищення стійкості міст до наслідків природних і людських криз, а також відновлення таким чином, щоб сприяти сталому розвитку міст. 7. <i>Міські дослідження та розвиток потенціалу</i>: спрямована на удосконалення знань з питань стійкої урбанізації та спроможності до впровадження науково обґрунтованої політики і програм на національному, місцевому та глобальному рівнях” (<i>Стратегічний план 2014-2019</i>).

5. Визначення завдань.

Завдання - конкретні, обмеженими у часі й вимірювальні показники для досягнення стратегічних цілей. Завдання є проміжними досягненнями, що потрібні для реалізації стратегічних цілей. Фактично сукупність завдань становить стратегічні цілі.

Завдання мають відповідати критеріям SMART, тобто бути:

- конкретними (Specific): завдання повинні відображати конкретні бажані досягнення, а не способи їх реалізації; завдання повинні вести до вироблення конкретних стратегій або дій і бути досить докладними, щоб бути зрозумілими і вказувати чіткий напрям іншим;
- вимірюваними (Measurable): завдання мають бути кількісно вимірюваними, щоб оцінити їх досягнення. Звітність повинна вбудовуватися в процес планування. Метод для вимірювання виконання завдання потрібно визначити до фактичного початку роботи;
- амбіційними, але досяжними (Aggressive but Attainable): щоб завдання були зразком досягнень, вони мають бути напруженими, але не повинні вимагати неможливого. Завдання завжди повинні відповідати наявним ресурсам;
- орієнтованими на результат (Results-oriented): завдання повинні вказувати результат;
- обмеженими часовими межами (Time-bound): вкажіть порівняно короткий час для виконання завдань - від кількох тижнів і максимум до року.

Для відповідального формулювання завдань варто дотримуватися таких етапів:

- 1) проаналізуйте місію і цілі;
- 2) визначте потрібні результати;
- 3) сформулюйте завдання та кількісні критерії його виконання;

- 4) встановить часові межі досягнення результатів;
 - 5) передбачте підзвітність.
- Мета, цілі та завдання завжди є взаємоузгодженими.

**ПРИКЛАДИ
ЗАВДАНЬ ТА
ПОКАЗНИКІВ ЇХ
ВИКОНАННЯ**

▪ **“Цілі сталого розвитку: Україна”¹**

Цілі сталого розвитку для України є довготерміновим програмним документом, який містить основні індикатори людського розвитку та сталого розвитку доквілля до 2030 року, узгоджені з прогностичними макроекономічними показниками. Цілі сталого розвитку, яких на сьогодні дотримуються всі країни світу, встановлюють власні показники розвитку і включають 17 цілей і 85 конкретних завдань:

1. Подолання бідності у всіх її формах та усюди.
2. Подолання голоду, досягнення продовольчої безпеки, поліпшення харчування і сприяння сталому розвитку сільського господарства.
3. Забезпечення здорового способу життя та сприяння благополуччю для всіх в будь-якому віці.
4. Забезпечення всеохоплюючої і справедливої якісної освіти та заохочення можливості навчання впродовж усього життя для всіх.
5. Забезпечення гендерної рівності, розширення прав і можливостей усіх жінок та дівчаток.
6. забезпечення наявності та раціонального використання водних ресурсів і санітарії для всіх.
7. Забезпечення доступу до недорогих, надійних, стійких і сучасних джерел енергії для всіх.
8. Сприяння поступальному, всеохоплюючому та сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній праці для всіх.
9. Створення стійкої інфраструктури, сприяння всеохоплюючій і сталій індустріалізації та інноваціям.
10. Скорочення нерівності всередині країн і між ними.
11. Забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст і населених пунктів.
12. Забезпечення переходу до раціональних моделей споживання і виробництва.
13. Вжиття невідкладних заходів щодо боротьби зі зміною клімату та його наслідками.
14. Збереження та раціональне використання океанів, морів і морських ресурсів в інтересах сталого розвитку.
15. Захист та відновлення екосистем суші та сприяння їх раціональному використанню, раціональне лісокористування, боротьба з опустелюванням, припинення і повернення назад (розвертання) процесу деградації земель та зупинка процесу втрати біорізноманіття.
16. Сприяння побудові миролюбного й відкритого суспільства в інтересах сталого розвитку, забезпечення доступу до правосуддя для всіх і створення ефективних, підзвітних та заснованих на широкій участі інституцій на всіх рівнях.
17. Зміцнення засобів здійснення й активізація роботи в рамках Глобального партнерства в інтересах сталого розвитку

6. Розробка стратегічного плану діяльності.

Стратегічний план діяльності – детальний опис заходів, що виконуються для досягнення визначених мети, цілей та завдань.

Етапи формування плану дій:

- докладно опрацюйте стратегічний план діяльності відносно кожного з пунктів заходів (кроків), спрямованих на реалізацію завдань та терміни їх виконання;
- визначте показники виконання завдань;
- призначте відповідальних за реалізацію стратегічного плану діяльності;
- визначте фінансові та інші ресурси, потрібні для реалізації стратегічного плану діяльності.

1. Більш детальну інформацію щодо цілей, завдань та показників їх виконання див.: Цілі Сталого Розвитку: Україна (національна доповідь). – К., 2017. – 176 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://menr.gov.ua/files/docs/Національна_довідка_ЦСР_України_липень_2017_ukr.pdf; Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019 “Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>.

7. Реалізація стратегічного плану діяльності.

Затверджений стратегічний план діяльності органу виконавчої влади оприлюднюється в частині, що не містить службової інформації, на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади.

Для забезпечення виконання стратегічного плану діяльності органу виконавчої влади розробляються та затверджуються оперативні плани роботи органу виконавчої влади, кожен з яких формується на відповідний бюджетний рік.

Моніторинг виконання річного плану проводиться не рідше ніж один раз на півроку. Звіт за результатами моніторингу, як правило, містить:

- інформацію про хід виконання річного плану;
- у разі необхідності обґрунтовані пропозиції щодо коригування стратегічного плану.

Звіт за результатами моніторингу затверджується керівником органу виконавчої влади.

Унесення змін до затвердженого стратегічного плану здійснюється за рішенням керівника органу виконавчої влади.

Оцінка виконання стратегічного плану здійснюється після закінчення першого року його реалізації. Звіт про стан виконання стратегічного плану затверджується керівником органу планування не пізніше 15 березня року, що настає за звітним, та оприлюднюється в частині, що не містить службової інформації, на офіційному веб-сайті органу планування. За рішенням керівника органу виконавчої влади затвердженню звіту передують його розгляд та схвалення на засіданні колегії (наукової, вченої ради тощо) органу виконавчої влади.

Більш детально про моніторинг та оцінку виконання стратегічного плану діяльності буде розглянуто у наступному параграфі цього розділу.

2.3. Моніторинг, оцінка та звітність, орієнтовані на результат: загальна концепція, процедура проведення та застосування їх результатів

“Коли ви бачите дані, сумнівайтеся [в них]! Побачивши вимірювання, сумнівайтеся в них! Невдача - насіння успіху”

Каору Ісікава (1915-1989), професор Токійського університету,
найбільший фахівець в сфері управління якістю

Моніторинг і оцінювання стратегії – процедури, які необхідно застосовувати на кожному рівні організації¹.

Перевірка й оцінювання стратегії мають концентруватися навколо трьох ключових сфер:

- 1) оцінювання доцільності поставлених цілей;
- 2) оцінювання доцільності планів, складених для досягнення цілей;
- 3) оцінювання результатів, досягнутих на момент проведення обстеження.

Коли б не проводилося оцінювання стратегії, важливо брати до уваги умови, у яких існує організація. Саме цей контекст має визначати спосіб проведення оцінювання діяльності організації. Акцент при цьому має бути зроблений на запобігання конфлікту між тими, хто розробляє стратегію, і тими, хто її реалізує.

Етап моніторингу в стратегічному управлінні

Моніторинг – це систематичне відстеження з ретельним вивченням усього процесу втілення – від формального ухвалення стратегічного плану до безпосередньої участі в наданні послуг об'єктом стратегічного планування.

Моніторинг (англ. monitoring, нім. monitoring) – стеження за яким-небудь процесом з метою виявлення його відповідності бажаному результату або тенденції розвитку.

Методологічно моніторинг – це проведення низки однотипних замірів, при цьому основна інформація полягає навіть не в самих значеннях результатів, а в їх зміні, динаміці від одного заміру до іншого.

Моніторинг є:

- динамічний;
- конкурентний;
- порівняльний;
- комплексний;
- інформаційний;
- базовий (фоновий);
- проблемний.

Моніторинг розглядається як:

- етап циклу суспільної (державної) політики (public policy) – курс дій (або утримання від дій – бездій), обраний органами влади для розв'язання певної суспільної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем;
- необхідний компонент стратегічного управління/планування – систематичний процес, за допомогою якого держава (або приватний сектор), організація, галузь, сфера, громада прогнозує та планує свою діяльність на майбутнє;
- окрема програма, наприклад, Державна цільова програма, як комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, що спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави,

1. У цьому параграфі використано матеріали з навчального посібника зі стратегічного управління та планування. Додатково див. Тертичка В. В. Стратегічне управління : навч. посіб. / В. В. Тертичка. – К.: “К.І.С.”, 2015. – 171 с.; Стратегічне управління : підручник / Валерій Тертичка. – Київ: “К.І.С.”, 2017. – 932 с. – Режим доступу: <https://www.ipas.org.ua/>.

окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням;

- окремий проект, послуга, що надаються в результаті реалізації цього проекту.

Процес моніторингу

Визначення необхідної системи моніторингу загалом означає пошук відповідей на такі запитання:

- 1) хто має здійснювати моніторинг?
- 2) що необхідно моніторити?
- 3) коли й де має відбуватися процес моніторингу?

До основних завдань моніторингу належать:

- навчання;
- звітність.

Залучення стейкхолдерів і діалог необхідні для ширшого навчання. Для звітності потрібна незалежна стороння оцінка. Моніторинг і оцінювання сприяють відкритості та звітності.

Моніторинг впровадження політики, програми, послуги – налагодження достатнього рівня звітності для забезпечення реалізації політики, програми, послуги

Оцінювання, у свою чергу, забезпечує належний рівень відкритості та звітності, необхідних для досягнення очікуваних результатів.

Моніторинг виконання завдань і досягнення стратегічних цілей є обов'язковим елементом діяльності команди зі стратегічного управління.

За допомогою стратегічного управління звітність "вбудовується" у процес цього планування.

Важливим є з'ясування середовища здійснення моніторингу, оскільки будь-яка політика, програма чи послуга реалізується в умовах взаємовпливу відповідних компонентів середовища.

Універсальність моніторингу як інструменту, що застосовується в різних сферах суспільства, виявляється в його функціональній розмаїтості. Розглянемо найважливіші його функції (табл. 1).

Таблиця 1

Характеристика функцій моніторингу

Функція моніторингу	Характеристика
Діагностична	Визначення стану процесу, проблем, що виникли, їх відхилення від норми
Аналітична	Включає різні напрями аналізу отриманих результатів: параметрів об'єкта, ситуаційний, проблемний, причинно-наслідковий
Моделююча	Побудова моделей ситуацій і впливів на них
Перевірочна	Перевірка гіпотез щодо різних аспектів розвитку об'єкта
Прогностична	Побудова моделей майбутнього (пошуковий прогноз) і моделей шляхів його досягнення (нормативний прогноз)
Практична	Вироблення моделі корекції об'єкта управління відповідно до його цілей і завдань

Наведені функції моніторингу є своєрідними напрямками його застосування для вирішення стратегічних завдань.

Під діагностикою розуміються алгоритмізовані, оперативні, рутинні й надійні джерела отримання інформації про стан об'єкта, що не є принципово новим.

Діагностичні завдання моніторингу наведені нижче (табл. 2).

Таблиця 2

Діагностичні завдання моніторингу

Завдання моніторингу	Зміст
Діагностика	Ідеться, наприклад, про діагностику суспільної думки з позицій соціальної напруженості в конкретному соціумі й особливого питань, які може вирішувати відповідний рівень управління
Виявлення зміни системи цінностей місцевої спільноти	Мова йде про ослаблення одних цінностей і посилення інших. Насамперед, це стосується двох полярних систем цінностей: комуністичної або соціалістичної системи цінностей і системи капіталістичних, ліберальних цінностей. Річ у тому, що ці системи не існують окремо одна від одної. Найчастіше вони перетинаються в одній соціальній групі й навіть одній особистості, що є складним і суперечливим поєднанням протилежних ціннісних систем. Це цілком <u>пояснено</u> перехідним транзитивним характером сучасного українського суспільства. Звідси найважливіше завдання моніторингу – вивчити кількісні й структурні зміни ціннісної системи управління
Оцінка авторитету	Мається на увазі, наприклад, оцінка авторитету керівників й інститутів управління за допомогою виміру різних рейтингів
Виявлення ступеня готовності соціуму	Необхідно виявити ступінь готовності соціуму, його спільнот і соціальних груп до нововведень, реформування певної частини управління. Будь-яка інновація має перебувати під спеціальною й постійною опікою з боку моніторингу
Виявлення соціальних проблем	Ідеться про проблеми, що вимагають розв'язання і узяття їх на особливий облік. При цьому для практики принципово важливе визначення довго- і короткотривалих проблем. Якщо друга група проблем тимчасова, то перша вимагає постійної роботи з ними
З'ясування пріоритетів і тенденцій розвитку об'єкта моніторингу	Опис пріоритетів та характеристика тенденцій розвитку
Діагностика організацій, трудових колективів, керівних кадрів	Цей аспект діагностики відіграє винятково важливу роль для вдосконалення управління, оскільки дає характеристику структури організації та кваліфікації працівників
Створення спеціальних підсистем моніторингу	Відслідковування екологічного стану середовища перебування, якості продовольчих товарів, рівня життя населення й бідності, надійності основних техногенних об'єктів від аварій, стану здоров'я населення тощо. У ході моніторингу накопичується значний обсяг інформації, що є систематизованою, ритмічною, яка розгортає поведінку об'єктів у просторі й часі. Це створює сприятливі умови для аналітичної діяльності

До найважливіших аналітичних завдань моніторингу належать:

- аналіз структурних характеристик об'єкта моніторингу (соціально-демографічних, професійно-кваліфікаційних, освітніх тощо) з метою виявлення основних тенденцій його розвитку;
- аналіз основних напрямів, форм, проблем життєдіяльності організації;
- аналіз дієвості й ефективності об'єкта в цілому й діяльності окремих його інституцій.

Етапи організації системи моніторингу наведено в табл. 3.

Таблиця 3

Характеристика етапів організації системи моніторингу

Етап	Характеристика
Планування	Визначення потреб в інформації (індикатори виконання заходів, досягнення цілей тощо) та хто її потребує. З'ясування того, як часто слід збирати інформацію. Визначення джерел і способів отримання інформації, відповідального за збирання інформації. Визначення витрат, пов'язаних із запровадженням моніторингу та збиранням інформації
Підготовка	Розроблення й апробація документів для збирання та фіксації даних. Складання посадових інструкцій з визначенням повноважень учасників процесу моніторингу. Підготовка персоналу, відповідального за операції з моніторингу. Ознайомлення персоналу програми із системою моніторингу
Збирання даних	Постійне збирання визначених даних. Контроль за діяльністю системи моніторингу
Аналіз та порівняння даних	Порівняння зібраних даних із визначеними плановими значеннями індикатора, установлення відмінностей. Визначення інших проблем. Пошук причин відхилень та визначення варіантів розв'язання проблем
Звітування	Документування зібраних даних і результатів аналізу. Забезпечення інформацією щодо результатів моніторингу керівництва тих, хто здійснює впровадження програми, бенефіціарів та інших зацікавлених осіб
Використання результатів	Використання результатів моніторингу для вдосконалення управління та реалізації стратегії, політики, програми, послуги

Моніторинг процесу стратегічного управління проводиться відповідно до графіка: щоквартально або щомісячно з розлогим моніторингом раз на півроку.

Для успішного стратегічного управління важливо пам'ятати, що дані зовнішнього моніторингу (на кінець бюджетного року) мають пріоритет над даними внутрішнього моніторингу.

Під час проведення моніторингу доцільно спиратися на документ "Цілі розвитку тисячоліття" (ЦРТ), міжнародні індекси та рейтинги, індекси розвитку регіонів за класифікацією ООН, а також на національні стратегічні документи.

Класифікація та визначення показників (індикаторів)

Показники (індикатори) – це засоби, за допомогою яких здійснюється моніторинг і визначається рівень прогресу щодо виконання окремих завдань, досягнення очікуваних результатів (коротко- та середньотермінових) тощо.

Показники описують результати політики, програми, послуги в операційно вимірюваних величинах, як-от кількість, якість, тип бенефіціарів, час, місце тощо. Для потреб моніторингу застосовують різні типи показників (індикаторів) (див. табл. 4).

Таблиця 4

Типи показників індикаторів моніторингу

Назва показників (індикаторів)	Застосування
Прямі	Застосовують у випадках, коли зміни в об'єкті спостереження може помітити безпосередньо суб'єкт. Це стосується короткострокових результатів. Прямий індикатор точніший, повніший і більш підготовлений для безпосереднього застосування
Непрямі	Використовують замість прямих або на додаток до них. Застосовують тоді, коли досягнення (або недосягнення) результатів (тобто змін в об'єкті спостереження): <ul style="list-style-type: none"> – не може бути зафіксоване і виміряне безпосередньо, а лише опосередковано, наприклад, якість життя, організаційний розвиток тощо; – може бути безпосередньо виміряне, але вартість такого вимірювання буде невиправдано високою; – може бути виміряне пізніше, після завершення заходу/ проекту
Кількісні (статистичні)	Мають кількісний вираз і такі формулювання, як число, частота, відсоток, частка тощо. Кількісними індикаторами можна відтворити, наприклад, періодичність зустрічей і чисельність учасників, коефіцієнт зростання економіки, показники клімату, урожайність, рівень цін тощо
Якісні (судження, оцінка, сприйняття і ставлення)	Цей тип показників не має кількісного виразу, йому притаманні формулювання: наявність, відповідність, якість, ступінь, рівень, задоволеність, поінформованість тощо. Залежно від потреб, якісними індикаторами можна відобразити, наприклад, ставлення зацікавлених сторін (стейкхолдерів) і споживачів до того чи іншого факту, рівень їхнього задоволення, здатність приймати рішення, їх самооцінку, зміну поведінки тощо
Показники процесу	Як правило, завжди якісні. Встановлюють, яким чином технології були розроблені і впроваджені, як здійснювалось збільшення доходів і хто в цьому брав участь
Показники результатів	Визначають впроваджені технології, видані і розповсюджені тренінгові матеріали, збільшення доходів домоволодінь тощо
Проміжні	Встановлюються для визначення результату в певні періоди або етапи. Тому вони фактично є контрольними оцінками для досягнення очікуваних кінцевих результатів
Підсумкові	Індикатори кінцевих результатів є, по суті, підсумковими індикаторами
Міжсекторні	Демонструють специфіку певної сфери або сектору (наприклад, показники розвитку сільського господарства). Виключно технічні показники мають бути збалансованими шляхом доповнення їх іншими, яким властивий міжсекторний характер і які призначені відображати, наприклад, соціальний розвиток, гендерну рівність, екологічну безпеку, розвиток громадянського суспільства тощо.

Об'єктивно вимірювані показники (ОВП)

Необхідно описати цілі за допомогою вимірюваних понять, тим самим створивши підґрунтя для оцінювання результатів виконаної діяльності. Таким чином, буде очевидним, що певну умову/результат виконано/досягнуто або ж ні.

Для визначення показників для моніторингу необхідно визначити:

- якість;
- цільову групу;
- місце;
- кількість;
- час.

Групи показників (індикаторів) подано в табл. 5.

Таблиця 5

Групи індикаторів моніторингу

Групи показників (індикаторів)	Характеристика
Показники внесків	Визначають тип, обсяг і частку виділених відповідно до запланованого кошторису ресурсів (фінансові, матеріально-технічні, інформаційні, кадрові), які використовуються органами влади для виконання завдань (наприклад обсяг засобів, використаних для реалізації заходів проекту; кількість прийнятих і тематично зорієнтованих нормативних актів). У вітчизняному нормативному середовищі й управлінській практиці під дефініцією "показники внесків" мають на увазі фінансові показники реалізації послуги
Показники продуктів	Характеризують кількість і тип робіт та послуг, розроблених у процесі реалізації проекту і його безпосередніх користувачів (наприклад кількість проведених семінарів та їхніх учасників; кількість проведених консультацій молоді, безробітним та ін.; кількість підприємців, які отримали доступ до кредитних ресурсів, та їхній обсяг; кількість безробітних, які одержали одноразову допомогу для започаткування власного бізнесу)
Показники результатів	Відображають опосередкований вплив на бенефіціарів проекту і регіону в цілому від їхньої реалізації. Ці зміни сприймаються як такі, що відбулися не тільки внаслідок реалізації проекту, а й під впливом соціально-економічних і політичних змін (після того: чи внаслідок того?). Показники результатів класифікуються на: <ul style="list-style-type: none"> – показники наслідків: як правило, середньострокові зміни у сфері дії проекту, які стосуються змін у поведінці бенефіціарів або політиці органів влади, середовища проекту в цілому (наприклад збільшення частки малих підприємств; створення робочих місць; збільшення кількості туристів; збільшення кількості споживачів децентралізованої послуги); – показники впливу: як правило, довгострокові зміни у сфері дії проекту, які демонструють досягнення стратегічної мети проекту (наприклад зміна показників навколишнього середовища, зменшення викидів, зменшення рівня безробіття серед жінок і чоловіків)

Визначення та відбір показників (індикаторів)

Під час відбору показників (індикаторів) застосовують низку критеріїв (табл. 6).

Таблиця 6

Критерії відбору показників

Критерії для групування показників (індикаторів)	Питання-характеристика
Відповідність	Чи дає можливість виміряти прогрес щодо виконання окремих етапів і досягнення результатів проекту?
Чутливість	Якщо будуть відбуватися зміни, чи буде індикатор чутливим до них?
Простота	Чи складно буде вирахувати величину індикатора?
Доступність	Чи буде інформація доступною для збирання й чи легко її буде збирати?
Надійність	Чи будуть дані, необхідні для індикаторів, релевантними й співмірними протягом тривалого часу?
Практичність	Чи буде отримана інформація використана для ухвалення рішення й вивчення досвіду?
Об'єктивність	Чи зможуть усі, хто ознайомиться з даними, мати спільну точку зору?
Вартість	Чи будуть витрати на отримання інформації порівняні з користю від моніторингу?
Представництво	Чи буде індикатор давати можливість оцінити представництво вікових груп, статі, бенефіціарів тощо?

Порядок групування й визначення показників (індикаторів) моніторингу

Починаючи роботу з визначення показників (індикаторів) моніторингу варто пам'ятати, що визначальне значення для досягнення результату має повнота показників на всіх рівнях реалізації.

Конструкція критеріїв є ієрархією зі зворотним зв'язком щодо заходів, завдань, напрямів (пріоритетів), стратегічних цілей, а також заходів, завдань і цілей програм.

Зведена таблиця моніторингу – це детальне визначення очікуваних результатів, для визначення досягнення/не досягнення яких запроваджується моніторинг показників (індикаторів) кожного з очікуваних результатів, джерел, методів і частоти збирання інформації та її аналізу, а також відповідальних за збирання інформації та основних її користувачів. Підсумкову таблицю моніторингу слід будувати за прикладом, який демонструє табл. 7.

Таблиця 7

Підсумкова таблиця з моніторингу

Результати	Індикатори	Джерела інформації	Методи збирання/аналізу інформації	Частота збирання/аналізу інформації	Відповідальний	Користувачі інформації
Короткострокові						
Середньострокові						
Довгострокові						

Моніторинг може мати самостійне значення, а може бути використаний як складова оцінювання:

- систематична оцінка операцій та/або результатів програми чи політики порівняно з комплексом явних і неявних стандартів, з метою вдосконалення програми чи політики (за К.Вайс);
- максимально системне і неупереджене вивчення якої-небудь діяльності, проекту,

програми, стратегії, політики, теми, сектору, сфери діяльності, роботи організації тощо (за формою для оцінювання ООН).

Оцінювання – це з'ясування реалій стратегічного управління та його головних дійових осіб, критеріїв, процедур й інструментів виконання завдань і досягнення стратегічних цілей.

Оцінювання досить часто здійснюється на підставі зіставлення “того, що справді відбулося, з тим, що б сталося, якби стратегічний план, політику чи програму ніколи не було реалізовано”.

Оцінювання проводиться у двох площинах:

- 1) негативного впливу стратегічного плану, політики чи програми на заплановані цілі;
- 2) дійсного (реального) впливу стратегічного плану, політики чи програми.

Функції процесу оцінювання:

1. Забезпечує достовірну та обґрунтовану інформацію щодо реалізації стратегічного плану, політики чи програми, тобто окреслює деякі рамки, в яких потреби, цінності та можливості реалізуються через дію плану, політики, програми (за таких умов оцінювання показує межі плану, політики, програми, у яких досягаються конкретні цілі).

2. Сприяє визначенню та критиці цінностей, які покладені в основу вибору суспільних цілей.

3. Допомогає використанню аналітичних методів, включно з визначенням проблем та виробленням рекомендацій для інших планів, політики, програм (результат оцінки, що демонструє неадекватну реалізацію стратегічного плану, політики, програми. Може призвести до реструктуризації проблем або перегляду цілей).

4. Сприяє визначенню нових та перегляду існуючих альтернатив суспільного розвитку: відмові від попередньо прийнятої альтернативи або заміні її іншою.

Загальні способи проведення оцінювання:

- залучення до роботи експерта як штатного працівника;
- звернення до сторонньої дослідно-оцінювальної чи консалтингової організації;
- оголошення конкурсу на проведення оцінювання за допомогою спеціальної процедури;
- проведення оцінювання вченим-дослідником з академічного середовища (як підтвердження правильності теорії на практиці) і звернення по субсидування за результатами оцінювання.

Досить часто систематичне оцінювання використовується для:

- виправдання та легітимізації вже прийнятих рішень;
- відстоювання стратегічного плану, політики, програми перед спонсорами, громадськістю, виборцями;
- узгоджувального оцінювання – відповідність умовам установ/осіб, що надають фінансування;
- уникнення дискусій щодо майбутніх напрямів стратегічного плану, політики, програми.

Найвідоміші методи оцінювання:

- звітування;
- громадські чи парламентські слухання;
- інспекційне відвідування;
- кількісне вимірювання результатів;
- порівняння з існуючими стандартами;
- аналіз скарг громадян.

Форми оцінювання подано в табл. 8.

Таблиця 8

Форми оцінювання

№ з/п	Форми оцінювання	Характеристика
1	Завчасне оцінювання (Appraisal)	Критична перевірка потенційної цінності (корисності) стратегічного плану, політики, програми, що здійснюється до моменту прийняття рішення щодо початку впровадження
2	Моніторинг (Monitoring)	Постійне відстеження прогресу впровадження стратегічного плану, політики, програми задля визначення відповідності та прийняття необхідних рішень щодо вдосконалення діяльності
3	Критичний огляд (Review)	Періодичне або спеціальне, часто швидке визначення стану виконання стратегічного плану, політики, програми, до якої не застосовують звичайного оцінювання. Критичні огляди, як правило, застосовують до операційних питань
4	Обстеження (Inspection)	Загальна перевірка, що покликана виявити слабкі місця та збої в роботі й запропонувати шляхи коригування
5	Розслідування (Investigation)	Спеціальна перевірка заяви щодо порушення та забезпечення доказів для можливого судового переслідування чи дисциплінарного покарання
6	Аудит (Audit)	Визначення адекватності управлінського контролю для забезпечення ефективного використання ресурсів; збереження фондів; надійності фінансової та іншої інформації; відповідності чинному законодавству та політиці, чинним правилам; дієвості управління ризиками; адекватності організаційної структури, систем і процесів
7	Дослідження (Research)	Системне вивчення, що призначене для створення чи розвитку знань
8	Внутрішнє управлінське консультування (Internal Management Consulting)	Консультаційні послуги, покликані допомогти керівництву запровадити зміни, викликані організаційними й управлінськими проблемами та вдосконалити внутрішні робочі процеси

Складники оцінювання:

- встановлення навколишнього середовища оцінювання;
- визначення цілей оцінювання;
- усвідомлення суті стратегічного плану, політики, програми;
- планування оцінювання;
- визначення ролі аналітика-експерта в оцінюванні;
- розробка вимірників (критеріїв);
- збирання даних, інформаційне забезпечення;
- проектування оцінювання;
- експериментальні підходи до оцінювання;
- побудова схеми аналізу;
- аналіз та інтерпретація даних;
- оприлюднення результатів та рекомендації щодо проведення політики.

Оцінювання здійснюється на всіх етапах реалізації стратегічного управління.

Схематичне зображення етапів оцінювання подано на рис. 1.

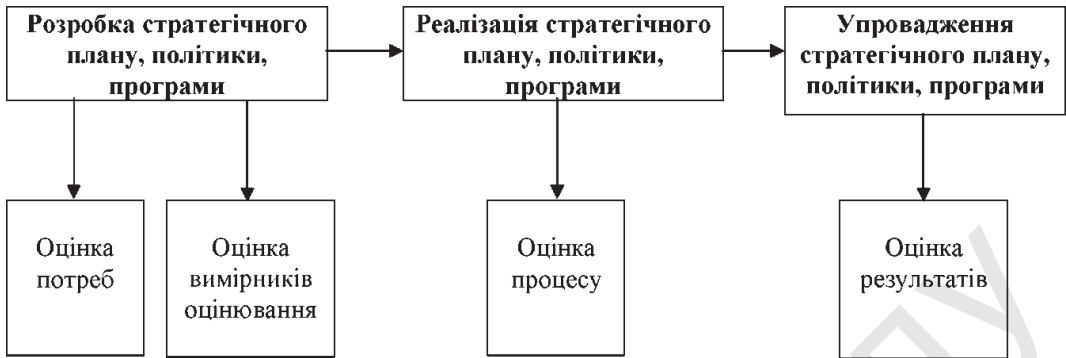


Рис. 1. Етапи оцінювання

Традиційні методи оцінювання подано на рис. 2.



Рис. 2. Традиційні методи оцінювання

Для проведення моніторингу й оцінювання необхідно визначити показники результатів і наслідків стратегічного управління.

Показники оцінювання роботи організації використовуються для оцінки результатів: вхідні, вихідні, ефективність та якість, наслідки (кожен має власні питання-критерії і часто використовується в комбінації з іншими для аналізу результатів діяльності).

Вхідні показники вказують на обсяг ресурсів, необхідних для надання конкретних продуктів чи послуг; охоплюють людські ресурси, матеріали, обладнання і витратні матеріали, а також можуть репрезентувати фактори потреби.

Вхідні показники є корисними, оскільки свідчать про загальний обсяг коштів та комбінацію ресурсів, необхідних для надання послуги, потребу на послуги і обсяг ресурсів, який використовується однією послугою, порівняно з іншими.

Вихідні показники вказують на кількість наданих продуктів або послуг.

Вихідні показники звертають увагу на рівень діяльності за конкретним елементом плану дій. Вихідні показники є корисними у визначенні того, що продукує реалізація стратегії, програми чи заходу. Проте вони є обмеженими, оскільки не вказують, чи досягнуто цілей, і нічого не говорять про якість чи ефективність наданих послуг.

Оцінювання ефективності й результативності

Оцінювання ефективності. Співвідношення між затратами на втілення стратегічного плану та досягнутими результатами, яке може вимірюватись як у натуральних показниках (продуктивність праці), так і у вартісних – якщо можливо дати грошову оцінку всім затратам і результатам.

Оцінювання результативності. Міра досягнення проголошених стратегічних цілей, що свідчить про те, наскільки результати наблизилися до задекларованих цілей.

Показники якості відображають ефективність виконання очікувань споживачів і зацікавлених сторін.

Наслідки свідчать про те, чи діяльність організації в напрямі реалізації плану дій відповідає запропонованим плановим завданням. Наслідки відображають фактичні досягнуті результати, а також вплив або користь від виконання законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, стратегій, програм та інших заходів, включених до плану дій. Оцінюватися можуть як середньострокові, так і довгострокові наслідки. Вище керівництво, як правило, найбільше цікавлять саме показники наслідків. Проте інформація про кінцевий результат не завжди доступна і не завжди її можна виміряти.

Комплексний набір показників оцінювання стратегічного управління:

- пов'язаний з місією, цілями та завданнями ЦОБВ;
- оцінює проміжні й остаточні наслідки;
- ґрунтується на вимірюваності;
- є дійсним і надійним;
- чітко визначає функції;
- корисний для працівників, внутрішніх і зовнішніх споживачів, зацікавлених сторін і вищого керівництва.

Оцінювання стратегічного плану доцільно здійснювати за табл. 9.

Оцінювання стратегічного плану

Повнота стратегічного плану	Чи охоплює стратегічний план усі актуальні питання і чи враховує обставини, які можуть виникнути в процесі його реалізації? Чи повністю відображає використання всіх ресурсів?
Об'єктивність	Чи не закладено в план певної суб'єктивності? Чи всі його пункти ґрунтуються на фактах і розумінні?
Контрольованість плану та його реалізація	Чи передбачає план суворий контроль графіка його реалізації? Чи закріплено завдання за відповідними структурами і особами? Чи визначено відповідальних за контроль реалізації плану?
Реалізм плану	Чи всіх окреслених цілей плану можна досягти? Чи достатньо часу для його реалізації?
Обґрунтованість плану	Чи якісно складений план? Чи схвалена стратегія основними членами команди? Чи достатня кількість працівників для його реалізації?
Розподіл відповідальності	Чи чітко сформульовані в плані завдання і розподілена відповідальність між виконавцями? Чи визначено дати і строки виконання відповідних завдань? Чи не порушиться графік виконання плану, якщо, наприклад, два відповідальних виконавці у важливий момент відмовляться виконувати свої функції? Чи продовжуватиметься робота з реалізації плану? Чи розуміють основні виконавці важливість плану і чи здатні вони виконувати свої завдання без постійних інструкцій?
Динамічність плану	Чи можливе виконання плану у разі, якщо, наприклад, події стрімко змінюватимуть одна одну? Чи достатньо гнучкий план і чи можна його адаптувати до всіх можливих змін, які слід передбачити?
Націленість на перемогу	Чи сформульовано в плані в який спосіб має реалізуватися державна політика? Чи враховуються дії опонентів? Чи складений запасний план на випадок непередбачуваних дій опонентів?
Функціональність плану	Чи придатний план для щоденного використання? Успіх реалізації плану залежить від того, наскільки легко його впроваджувати. Чи ефективно використовуються ресурси?
Унікальність і своєрідність плану	Чи враховує план специфіку ситуації? Чи орієнтований він на необхідні послуги?

В оцінюванні слід виходити із кількох аспектів:

- результативності;
- ефективності;
- економічності.

Результативність (effectiveness) – це міра досягнення проголошених цілей стратегічного плану, політики, програми. Результативність свідчить про те, наскільки результати наблизилися до задекларованих цілей.

Ефективність (efficiency) – це співвідношення між затратами на проведення стратегічного плану, політики, програми та досягнутими результатами (інколи – продуктом, інколи – наслідками). Ефективність може вимірюватись як у натуральних показниках (як продуктивність праці), так і у вартісних – якщо можливо дати грошову оцінку всім затратам і результатам.

Економічність (economy) означає намагання отримати певні фіксовані результати з найменшими затратами ресурсів (або у найдешевший спосіб).

Інколи в аналізі виділяють як окремий аспект дієвості стратегічного плану, політики, програми економічність.

На підставі моніторингу й оцінювання результатів і процесів стратегічного управління готуються висновки щодо ефективності та результативності стратегічного плану та необхідності внесення коректив до засобів, завдань чи цілей.

Підготовку остаточних висновків можна зробити за схемою (рис. 3) аналізу висновків.

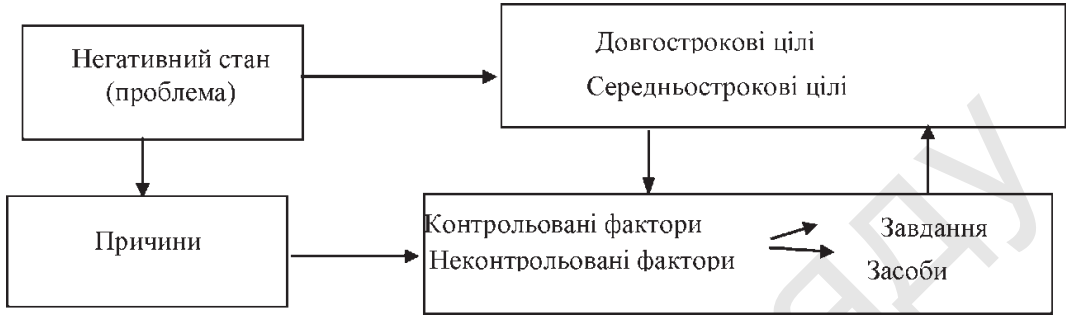


Рис. 3. Підготовка остаточних висновків

Також під час формулювання остаточних висновків варто дати відповіді на такі запитання:

- Чи потрібне уточнення або доповнення місії і цілей? Якщо так – що і як слід уточнити чи доповнити?
- Чи потрібно уточнення або доповнення завдань і засобів програм? Якщо так – що і як слід уточнити чи доповнити?
- Стабільність яких зовнішніх факторів є критично важливим для успішного здійснення стратегії?
- Які стратегічні зв'язки зовнішніх і внутрішніх факторів та які нові завдання й засоби з цим пов'язані?
- Чи потрібне уточнення або доповнення завдань і сфер діяльності підпорядкованих установ? Якщо так – що і як слід уточнити чи доповнити?

Оцінювання, яке дієво сприяє поліпшенню процесу прийняття рішень органами влади, повинно містити чіткі й корисні рекомендації. Більш доцільним є подання невеликої кількості цілеспрямованих рекомендацій, безпосередньо пов'язаних із висновками дослідження, замість представлення довгого переліку необхідних поліпшень.

2.4. Розбудова спроможності, управління знаннями та інновації у стратегічному управлінні

“Змінюйтесь швидко або залишитеся ні з чим”

Ццхак Калдерон Адізес (1937 –), ізраїльський та американський письменник, один з провідних світових експертів у сфері підвищення ефективності ведення бізнесу та урядової діяльності

Проведення реформи державного управління та запровадження середньострокового стратегічного та бюджетного планування, яке серед іншого передбачає огляд видатків (spending review) головних розпорядників бюджетних коштів, здійснення ними моніторингу виконання своїх бюджетних програм, підтвердження результативних показників та оцінки ефективності бюджетних програм, – все це бумовлює актуальність застосування особливих технологій, різного роду аналітичних порівнянь в діяльності органів державної влади.

На практиці це означає, що орган державної влади повинен не лише гнучко реагувати на зміни у внутрішньому та зовнішньому середовищі, а й здійснювати постійну підготовку до них, підвищувати власну інституціональну спроможність, удосконалювати власні процеси та процедури, підвищувати ефективність, результативність та якість діяльності.

Однією з таких технологій, яка набула широкого розповсюдження як в приватному, так і в державному секторах країн світу, є бенчмаркінг – частина загального процесу ухвалення рішень з чіткою націленістю на вдосконалення організації. Це систематичний процес, спрямований на оцінку альтернатив, реалізацію стратегій і вдосконалення характеристик діяльності на основі вивчення успішних стратегій зовнішніх організацій-партнерів.

Бенчмаркінг як процес пошуку, поширення та використання нових інноваційних знань та кращого досвіду дає можливість досягти стратегічних та операційних цілей у будь-якій сфері. Важливо враховувати успішний досвід розвитку інших органів державної влади і мати інструменти для порівняння різних аспектів. Упродовж останніх років бенчмаркінг застосовують в управлінні розвитком країн, регіонів, міст, органів державної влади та місцевого самоврядування, а також використовують як методологію оцінювання їх поточного стану для визначення перспектив реалізації заходів в економічній, соціальній, екологічній та інших сферах. Зокрема, до бенчмаркінгу вдаються під час розроблення стратегічних планів та для здійснення моніторингу їх реалізації.

Бенчмаркінг впливає на рівень відкритості та на підвищення ефективності управління організацією:

- надає організаціям інформацію про недоліки;
- з'ясовує рівень її розвитку у порівнянні з іншими організаціями, які досягли кращих показників;
- сприяє швидкому впровадженню нових підходів за менших ризиків.

При цьому зменшуються витрати на процеси удосконалення, вивчається й оцінюється кращий досвід управління іншими організаціями з метою використання здобутих знань у своїй діяльності.

Значимість порівняльного аналізу результатів діяльності в державному секторі обумовлена перш за все тим, що отримані на його основі висновки можуть вказати напрями і створювати стимули для інноваційних змін, подібних до тих, які в приватному секторі зумовлюються ринком. Вся світова практика управління, орієнтованого на результат (УОР), свідчить про те, що вимірювання (моніторинг) результатів діяльності саме по собі не призводить до суттєвого підвищення ефективності, результативності та якості цієї діяльності. У цьому сенсі бенчмаркінг – одна з найбільш практичних, конкретних технологій УОР. Зокрема, бенчмаркінг дозволяє використовувати

показники результативності, вибудовуючи системи стимулювання і квазіконкуренції, необхідні для української системи державного управління.

Спочатку під бенчмаркінгом розумілася ідентифікація (знаходження) зовнішньої точки кращої практики для подальшого порівняльного аналізу бізнес-процесів (адміністративних процесів), а також вироблених товарів і послуг. Але, як і всі термінологічні одиниці менеджменту, в процесі розвитку і застосування в державному секторі термін “бенчмаркінг” наповнився різними тлумаченнями. Виділяють декілька форм бенчмаркінгу (“корпоративний бенчмаркінг” (corporate style benchmarking), “розширений підхід до бенчмаркінгу” («broader approach» to benchmarking) та “бенчмаркінг результативності” (performance benchmarking)), основні характеристики яких наведені в табл. 1.

Таблиця 1

Характеристики різноманітних форм бенчмаркінгу¹

Форма	Основні характеристики	Цілі
Корпоративний бенчмаркінг	Має точковий і, найчастіше, разовий характер; фокусується на одному конкретному процесі, який заздалегідь ідентифікований як проблемний (ідентифікація відбувається експертним шляхом)	Пошук оптимізаційного рішення в проблемній сфері
Розширений підхід до бенчмаркінгу	Відстежує прогрес по відношенню до системи заданих цілей. Використовується в рамках реалізації циклу стратегічного планування	Формування відомостей про досягнення суб’єктом бенчмаркінгу цілей і реалізації завдань діяльності
Бенчмаркінг результативності	Порівняння досягнутих показників з адекватними зовнішніми еталонами (професійні стандарти, дані національної статистики, результати діяльності подібних за параметрами інституційних одиниць)	Оцінка діяльності контрольованих суб’єктом бенчмаркінгу організацій, постачальників державних послуг

Світова практика використання бенчмаркінгу досить різноманітна і в частині об’єктів останнього, і в частині методології проведення, і в частині сукупності вихідних даних. У Канаді досить широку популярність отримала система бенчмаркінгу муніципальних послуг провінції Онтаріо (Ontario Municipal CAO’s Benchmarking Initiative), у рамках якої аналізувалася інформація про ефективність, економічність та громадське сприйняття надання цілого ряду послуг – від соціального обслуговування на дому до прибирання сміття². Важливо, що інформація збиралася і аналізувалася в розрізі кожного конкретного процесу надання послуг.

Застосування бенчмаркінгу в державних структурах США розпочалося в Міністерстві оборони, звідки вийшло і багато управлінських методів, що за цього часу застосовуються в усьому світі (наприклад, бюджетування, орієнтоване на результат (БОР)). У ряді державних структур США здійснюється проведення порівняння їх діяльності з успішним досвідом бізнесу у схожих сферах. Для реалізації цієї вимоги сформовані групи оцінки ефективності діяльності органів державної влади, що включають в себе працівників різних державних структур. Зразки кращих

1. Ammons D.N. A proper mentality for benchmarking // Public Administration review, 1999. Vol. 59, № 2. P. 105-109; Poister, Theodore H. Measuring performance in public and non-profit organizations / Jossey-Bass (The Jossey-Bass nonprofit and public management series), 2003.

2. Nyhan R.C., Martin L.L. Comparative performance measurement: A primer on data envelopment analysis // Public productivity and management review. 1999. Vol. 22, № 3. (Mar. 1999), p. 348-364.

рішень зберігаються у відповідних базах даних і доступні фахівцям при вирішенні проблем, що виникають, за допомогою бенчмаркінгу. Прикладом такого роду діяльності є Центр військово-морського флоту США з “найкращих практик” промислового виробництва (US Navy Best Manufacturing Practices Center of Excellence). Однією із цілей діяльності Центру є підвищення якості продукції, ефективності, результативності та якості діяльності фірм-постачальників американської армії і флоту, що в кінцевому підсумку дозволить підвищити ефективність державних витрат на закупівлі для потреб цих організацій. Визнані “кращі практики” зберігаються в базі даних і можуть бути використані організаціями-членами Центру для економії часу на власні варіанти вирішення проблем і відсів явно неефективних, вже випробуваних іншими варіантів рішення.

У США значні проекти у сфері бенчмаркінгу реалізувала Служба США з податків і внутрішніх доходів та військово-морський флот США. Також такі проекти реалізувалися і штатами на місцях, наприклад, Північна Кароліна (спільний проект 35 муніципальних утворень штату), Орегон (Oregon Options), Міннесота (Minnesota milestones), Флорида (Florida benchmarks). Загальним для цих проектів було фокусування на бенчмаркінгу фінансових показників – економічності та питомої собівартості¹. Технічний університет Вірджинії протягом 2000-х років провів декілька досить цікавих досліджень послуг, пов'язаних із зонуванням території та видачею дозволів на будівництво на рівні графств (муніципалітетів). У сферу показників бенчмаркінгу входили як показники питомої собівартості надання послуг, так і опитувальні показники, що характеризують рівень задоволеності процесом надання послуги (зрозумілість процедури отримання послуги, наявність і ясність інформації про послугу, доступність персоналу, час, витрачений на надання послуги).

Використання зазначених формальних заходів дало можливість виявити, документувати і поширити значне число раніше невідомих “кращих практик”, створити систему їх моніторингу та фіксації. Найчастіше з'ясовується, що державний сектор виробляє “кращі практики”, які запозичуються приватним сектором. Такого роду робота зі збору та розповсюдження “кращих практик” здійснюється на державному рівні і в інших розвинених країнах, таких як Німеччина, Великобританія, Австралія. Наприклад, у Німеччині технологія бенчмаркінгу зайняла провідну позицію в реформі державного сектора. Особливого поширення бенчмаркінг в Німеччині набув на рівні місцевого самоврядування. Створена мережа (IKO-Network) забезпечує зацікавлені муніципалітети необхідною інформацією щодо проектів бенчмаркінгу. У рамках цієї мережі з'явилося безліч підмереж, які отримали назву “Кола порівняння” (англ. Circles of comparison). Функцією таких підсистем стала оцінка і порівняння діяльності державних органів у різних сферах. Створені підмережі можуть розглядатися як якісно новий метод управління, який доводить свою ефективність, даючи нові можливості для зручної координації діяльності окремих частин державного механізму.

У Великобританії проводиться дослідження, що охоплює понад 100 органів державної влади. Робота з бенчмаркінгу проводиться в місцевих органах влади, сферах охорони здоров'я, правопорядку і освіти. Поштова служба Великобританії провела бенчмаркінг ланцюга поставок і обробки кореспонденції. Активну роль у здійсненні бенчмаркінгу відіграє вищий орган державного фінансового контролю Великобританії – Національна служба аудиту (National Audit Office). Найбільш поширеною тематикою бенчмаркінгу у Великобританії є міждержавні порівняльні дослідження ефективності функціонування податкових служб, служб охорони здоров'я і соціального забезпечення, забезпечення правопорядку, пенсійних служб тощо, які проводяться найчастіше у порівнянні з іншими, найбільш розвиненими західними країнами.

У Австралії системи бенчмаркінгу на основі показників результативності успішно використовуються при управлінні постачальниками соціальних послуг (надання тимчасових житлових

1. Poister Th.H. Measuring performance in public and non-profit organizations / Jossey- Bass (The Jossey-Bass nonprofit and public management series), 2003.

приміщень, догляд за особами з обмеженими можливостями)¹.

Як і на Заході, бенчмаркінг користується великою популярністю в країнах Азії та Сходу. Наприклад, цю технологію використовують муніципалітет Дубай та Дубайська торгово-промислова палата.

Методика та умови впровадження бенчмаркінгу в поточну діяльність органів державної влади.

Розрізняють три фази бенчмаркінгу:

- **Підготовча.** На цій стадії здійснюють вибір об'єкта бенчмаркінгу та порівняльних аналогів; визначають оціночні показники; збирають необхідну для аналізу інформацію. Порівняльних аналогів при цьому має бути якомога менше, адже зі зростанням їх кількості, витрати на бенчмаркінг підвищуються, а результати стають дедалі поверхневими.
- **Аналіз.** У ході аналітичної фази бенчмаркінгу на основі порівняння з організацією-партнером виявляються недоліки (слабкі місця) в об'єктах бенчмаркінгу та ідентифікуються причини їх виникнення. Критерієм оцінки процесів, функцій, методів чи організаційних процесів є показники їх ефективності, результативності та якості діяльності.
- **Впровадження.** На цій стадії проводиться робота з реалізації результатів аналізу в практичній діяльності організації. Основний акцент тут робиться на розробці стратегії і тактики нейтралізації виявлених у ході бенчмаркінгу слабких місць в організації.

Враховуючи те, що зовнішнє і внутрішнє середовище постійно та динамічно розвиваються, та з метою забезпечення стабільної конкурентоспроможності, організації повинні проводити бенчмаркінг на постійній основі для того, щоб забезпечити виявлення та впровадження інновацій і вдосконалень.

Основні десять етапів методики та умови ефективного впровадження бенчмаркінгу наведені нижче.



Рис. 1. Методика впровадження бенчмаркінгу

1. Monro D. The role of performance measures in a federal-state context: the examples of housing and disability services // Australian Journal of Public Administration. 2003. Vol. 62 (1), p. 70-79.



Рис. 2. Умови ефективного впровадження бенчмаркінгу

Першою умовою, необхідною для запровадження системи бенчмаркінгу є це наявність “агента змін” (організатора системи бенчмаркінгу), який відповідатиме за розробку показників результативності, а також координуватиме збір, аналіз і використання інформації, що виникає в процесі та за результатами бенчмаркінгу.

Другою умовою для створення систем бенчмаркінгу є розробка системи показників результативності, що забезпечує максимальну якість показників і їх застосованість для вирішення поставлених завдань. Коректний вибір показників, а також створення чітких правил для їх вдосконалення дозволяє домогтися підтримки системи (або хоча б нейтрального ставлення до неї) з боку безпосередніх учасників бенчмаркінгу, а також підвищити адекватність аналізу ефективності діяльності і якості послуг.

Ці показники результативності повинні описувати повний комплекс умов, при дотриманні яких інформація, що акумулюється в системі оцінки, зможе користуватися довірою всіх учасників бенчмаркінгу, а значить, ефективно і повноцінно використовуватися при прийнятті управлінських і фінансових рішень. Зокрема, формулюючи показники для цілей, завдань і очікуваних кінцевих результатів діяльності, необхідно також приділити увагу показникам якості ресурсів і процесів, які визначають динаміку цільових значень показників верхнього рівня.

У зв'язку з цим у процесі побудови систем бенчмаркінгу необхідно виконувати ряд додаткових вимог до якості показників, пов'язаних із подоланням як загальних складнощів вимірювання результатів діяльності, так і специфічних обмежень, характерних саме для бенчмаркінгових систем оцінки. Вимоги до інформативності, об'єктивності та керованості показників повинні також бути уточнені відповідно до очікуваних напрямів використання показників результативності (управління органами влади, їх структурними підрозділами, постачальниками послуг, окремими державними службовцями).

Крім того, координатор бенчмаркінгу (“агент змін”) повинен проводити заходи, що забезпечують еквівалентність і повноту дій зі збору, верифікації та аналізу показників результативності. Це необхідно для найбільшої достовірності оцінки якості інформації, що збирається, створення

умов для її максимально повного збору та аналізу, а також для вдосконалення методології аналізу показників. Оскільки ініціатор бенчмаркінгу зацікавлений головним чином в управлінських (а не технологічних) новацій, поряд з показниками результатів діяльності та показниками соціально-економічного ефекту в системі повинні використовуватися показники якості управління, що характеризують повноту і своєчасність впровадження таких управлінських новацій.

Бенчмаркінг є діяльністю, яка заснована на взаємних відносинах, згоді та обміні даними, які забезпечують “виграшну” ситуацію для обох сторін. Але взаємність не буває наосліп. Спочатку необхідно узгодити межі діапазону інформації, порядок обміну даними, логіку проведення дослідження. У бенчмаркінговому альянсі будь-який партнер повинен мати гарантії щодо поведінки інших, і тільки повага до правил гри всіма учасниками гарантує гарний результат. Усе має бути заздалегідь встановлено та погоджено.

Якщо йде мова про стратегічні питання, то необхідно з'ясувати, які чинники найбільш важливі для реалізації конкурентних переваг, встановити критерії вимірювання, що описують ці фактори, і виділити об'єкти, які досягають найкращих результатів у цьому секторі. Потім необхідно знайти ті методи, які приводять до найкращих результатів.

Третя умова – залучення до системи додаткових користувачів інформації бенчмаркінгу.

Інтереси внутрішніх заінтересованих сторін більш зрозумілі і зводяться до отримання інформації, яка дозволить оцінити виконання завдань, якість функціонування процесів і процедур.

Інтереси та можливості зовнішніх заінтересованих сторін, навпаки, в більшості випадків недооцінюються. Органам державної влади необхідно трансформувати весь обсяг даних щодо показників якості діяльності, послуг в чіткі і зрозумілі висновки, що направляються для ознайомлення зовнішнім споживачам.

Четверта умова в системі бенчмаркінгу – управління організаційним середовищем процесу бенчмаркінгу. Система бенчмаркінгу потребує організаційної стабільності, щоб бути стійкою і максимально ефективною. У тому випадку, якщо на початкових етапах її використання не призводить до необдуманих і занадто різких управлінських рішень, вона має хороші шанси стати схвалюваною всіма і використовуваною для безлічі цілей як в сфері УОР, так і в сфері управління галузевими політиками.

І нарешті, **п'ята умова** для створення систем бенчмаркінгу – це встановлення взаємозв'язків між результатами бенчмаркінгу та обсягами стимулювання (фінансування) високих результатів діяльності, якості впроваджених удосконалень та інновацій.

Тому бенчмаркінг має бути включений в загальну структуру стратегічного планування і бюджетування діяльності органів державної влади.

Бенчмаркінг повинен стати обов'язковим інструментом аналізу поточного стану і планування (розробки) змін, націлених на підвищення рівня ефективності, результативності та якості діяльності органів державної влади, підвищення якості державних послуг, скорочення витрат і загальне підвищення якості державного управління. Тобто використання бенчмаркінгу найбільш ефективно саме в формі постійного процесу, вбудованого в поточну діяльність органів виконавчої влади.

Фактично бенчмаркінг – це альтернативний метод стратегічному плануванню; у ньому завдання визначаються не від досягнутого, а на основі аналізу показників конкурентів. Технологія бенчмаркінгу об'єднує в єдину систему розроблення стратегії, галузевий аналіз і аналіз конкурентів.

Глобальний бенчмаркінг розглядається як майбутній інструмент організації міжнародних обмінів з урахуванням культурних і національних особливостей.

Прикладом такої форми бенчмаркінгу є європейська модель управління якістю “Загальна схема оцінювання”, розроблена Європейським інститутом державного управління.

3.1. Управління якістю у діяльності органів державної влади: процеси vs функції

*“Результати... не можна розглядати без урахування цілей,
для досягнення яких вони були створені... Споживач – найважливіша ланка...
Якість слід націлити саме на його потреби, справжні і майбутні”*

Вільям Едвардс Демінг (1900-1993), американський вчений,
статистик і консультант з теорії управління якістю

З метою удосконалення діяльності системи державного управління більшість країн світу здійснило реформи державного управління, одним із їх результатів є категорія “якість”. Це стосується всіх її ключових проявів: від якості державних послуг і якості управління до якості життя громадян. Саме на методології управління якістю ґрунтується більшість методів, які проникають у сферу державного управління з приватного сектора: від оцінки задоволеності громадян до KPI і збалансованої системи показників (Balanced Scorecard, BSC); від ощадливого уряду (Lean Government) до управління ризиками та обліку витрат за видами діяльності (Activity-Based Costing, ABC)¹.

Запропонована Президентом України концепція “держави у смартфоні” передбачає наскрізьну міжвідомчу цифровізацію процесів і створення комплексної організаційно-технічної інфраструктури як для надання державних послуг, так і для забезпечення діяльності системи державного управління.

Ця інфраструктура повинна ґрунтуватися на зборі та аналізі даних і створенні стандартизованих інтерфейсів взаємодії з кінцевими користувачами та іншими інформаційними системами. Причому важливою частиною підходу “держави у смартфоні” є технічна і організаційна можливість створення незалежними постачальниками додатків для кінцевих користувачів, що працюють на базі цієї платформи. Звучить складно, але результатом є держава, яке поміщається в вашому смартфоні, коли всі внутрішні процеси відбуваються миттєво і призводять до задоволенню потреби користувача. А для досягнення цього результату державному управлінню необхідно почати працювати за новою логікою – логікою процесного підходу.

Відповідно до процесного підходу державне управління – це розрахована на багато користувачів система, в центрі якої знаходяться три основні групи: громадяни, бізнес і самі державні службовці. Державні органи повинні виходити з інтересів відразу трьох груп, використовуючи найбільш ефективні канали взаємодії з ними. Для цього держава повинна діяти на принципах процесного підходу і відходити від концепції “внутрішнього споживача/користувача”. Причому визначати якість як відповідність стандарту недостатньо. Якість – це рівень задоволення вимог різних груп користувачів (заінтересованих сторін). Саме вони дають фінальну оцінку якості державного управління.

Згідно з процесною логікою органи державної влади та місцевого самоврядування, а також їх підрозділи повинні бути власниками та/або виконавцями процесів, орієнтованих не на виконання функцій, а на досягнення очікуваних результатів. При цьому можливий і перерозподіл сфери повноважень органу державної влади, якщо для отримання необхідного результату процес задіяно декілька органів влади.

Зміст процесу управління

Згідно з міжнародними стандартами щодо системи управління якістю ISO серії 9000, процесом є сукупність взаємопов’язаних і (або) взаємодіючих видів діяльності, що використовують внески (в формі матеріалів, ресурсів, вимог) для отримання запланованого результату (напри-

¹. У цьому параграфі використано матеріали аналітичного огляду “Окремі аспекти трансформації державного управління: процеси і якість” / авт. кол.: Маслов Д.В., Дмитрієв Д.Є., Айвазян З.С.; під ред. Коміна М.О. – 2018. – 58 с.

клад, продукції або послуги), який задовольняє вимоги споживачів, а також законодавчі та нормативно-правові вимоги, що застосовуються до нього (рис. 1). Тобто, кожен процес проектується і здійснюється з метою створення додаткових цінностей для споживача.

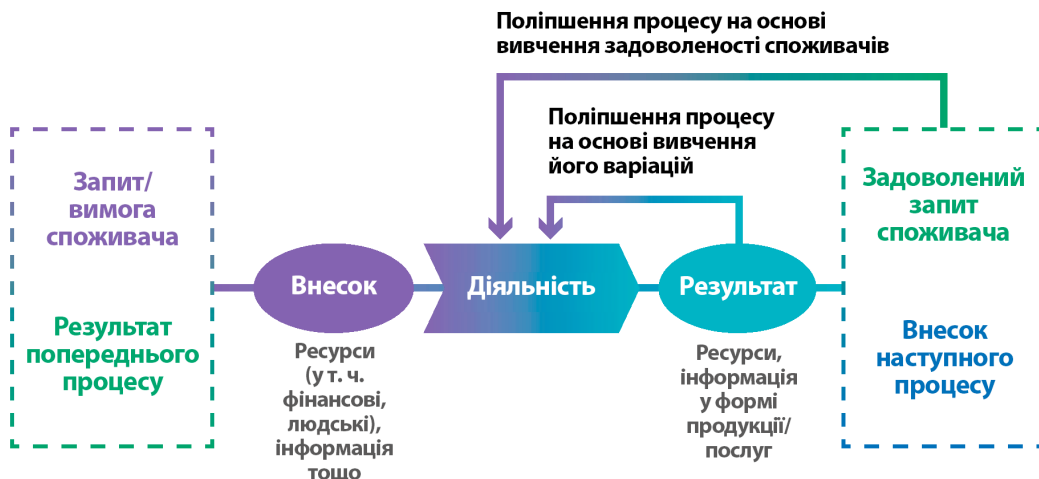


Рис. 1. Схема процесу

Механізм процесного підходу (рис. 2) дозволяє найбільш результативно і ефективно досягти бажаного результату; послідовність взаємопов'язаних процесів забезпечує найкоротший шлях з точки А (виникла потреба) до точки В (задоволена потреба). Ланцюг створення цінності для кінцевого споживача (задоволення його запиту/потреби) передбачає проходження декількох проміжних точок в ланцюзі (A1, A2, A3, A4...), які за логікою процесного підходу є внутрішніми споживачами. Ці внутрішні споживачі одночасно представляють собою фільтр, що дозволяє виявити невідповідності на початкових стадіях і вчасно виключити передачу браку далі за ланцюгом, а отже, позбавити всю систему від необхідності виправлення дефектів і переробки вже зробленого.

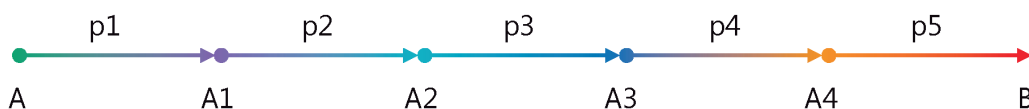


Рис. 2. Створення цінності для споживача за логікою процесного підходу

Концепція внутрішнього споживача, що вбудована в процесний підхід, є потужним інструментом забезпечення якості і відкриває серйозні резерви ефективності та результативності діяльності.

У сфері державного управління ряд дослідників виділяє процеси двох типів:

- оперативні процеси – виконуються на найнижчому рівні системи державного управління. Вони носять детермінований, циклічний характер і мають стандартизований результат;
- проектні процеси – реалізуються на середньому і верхньому рівнях системи державного управління. Вони разові, орієнтовані на досягнення унікального результату і визначаються характером цього результату.

Оперативні та проектні процеси мають різні поєднання для вирішення різних завдань дер-

жавного управління. Сервісні, забезпечуючі, контрольно-наглядіві – це, як правило, оперативні процеси. Розвиток системи державного управління – це проектні процеси. Управління соціально-економічним розвитком і фінансування діяльності держави поєднують в собі процесну та проектну складові.

Процеси vs функції

Основний виклик у впровадженні процесного підходу полягає в існуючому конфлікті між вертикальною системою державного управління та “горизонтальними” методами, які активно інтегруються в практику органів державної влади для підвищення ефективності їх діяльності.

Таблиця 1

Порівняльна характеристика функціонального та процесного підходів в управлінні

Ознака	Підхід	
	Функціональний	Процесний
Сутність	Орган державної влади розглядається як механізм, що володіє набором функцій, які розподіляються серед підрозділів	Орган державної влади розглядається як набір процесів, що проходять крізь та задіюють усі структурні підрозділи
Об’єкт	Структурний підрозділ, організаційна структура	Процес
Недоліки	<ol style="list-style-type: none"> 1) відсутність зацікавленості працівників в кінцевому результаті, вони не орієнтовані на цільові завдання органу державної влади; 2) ускладнений обмін інформацією між підрозділами, що призводить до великих накладних витрат, тривалих строків прийняття управлінських рішень; 3) потребує багато часу для реалізації управлінського впливу на процес; 4) авторитарне управління тощо 	Взаємозалежність осіб, які приймають рішення
Переваги	Безконфліктний процес прийняття рішень, що виключає взаємозалежність осіб, які приймають рішення	<ol style="list-style-type: none"> 1) орієнтація на кінцевий результат; 2) досягнення високої ефективності діяльності; 3) гнучкість реагування на зовнішні і внутрішні зміни; 4) контроль якості процесу, а не кінцевого продукту; 5) мотивація; 6) оперативність; 7) демократична система управління

Сьогодні в Україні склалася і реалізується вертикальна модель управління, яка орієнтована на внутрішніх споживачів/користувачів результатів діяльності органів державної влади. У той час як горизонтальна модель сфокусована на людині, громадянах, їх інтересах і потребах. На відміну від вертикальної моделі, де методологія формується навколо функцій управління, основою горизонтальної моделі є процесний підхід, де діяльність організації являє собою мережу взаємопов’язаних процесів, кожен з яких додає певну цінність у задоволенні запитів кінцевого споживача.

Логікою процесного підходу є знаходження найбільш оптимального шляху створення цінності для споживача. У функціонально-орієнтованих структурах така логіка втрачається (рис. 3).

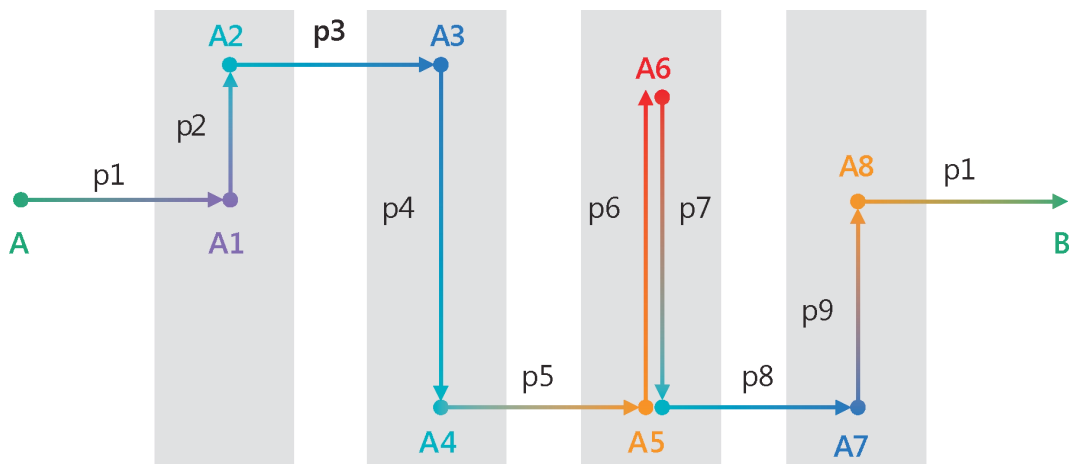


Рис. 3. Створення цінності для споживача в функціональних структурах

Механізм функціонального управління розриває ланцюг створення цінностей для кінцевого споживача – громадянина, доповнюючи його новою діяльністю, яка рухається вгору-вниз за вертикаллю і не створює додаткової цінності.

Так виникають нові точки на різних ієрархічних рівнях, які спрямовані на контроль, але не орієнтовані на кінцевого споживача і часто не знають про його існування. Внутрішнім споживачем у функціональній структурі управління є не наступний процес, а верхній рівень ієрархії. І тому при побудові клієнтоорієнтованої моделі сервісної держави і перетворенні функціональних систем виникає конфлікт цілей.

Клієнтоорієнтованість і процесний підхід – це основоположні принципи управління якістю, тому головний виклик для їх успішного впровадження – зміна управлінської парадигми від функціональної до процесної. Нове управління потребуватиме від державних службовців зміни фокуса з “держави-виробника” на “громадянина-споживача”. При цьому якість повинна розглядатися не тільки як відповідність стандарту і встановленим вимогам, але і як рівень задоволення потреб і очікувань численних заінтересованих сторін, в першу чергу своїх споживачів – громадян.

Впровадження процесного підходу дозволить підрозділам в структурі органу державної влади стати власниками та/або виконавцями процесів і переорієнтуватися з виконання функцій на досягнення запланованих результатів. Причому сама структура органу влади може і повинна коригуватися з урахуванням виявлених можливостей щодо оптимізації конкретних оперативних процесів – кожен процес має свого власника, який є його єдиним центром управління; взаємодія між власниками процесів відбувається за горизонталлю, а роль ієрархічних зв’язків мінімальна.

Перевагами процесного підходу як інструменту перетворень є:

- можливість виділення конкретного процесу з функціонального середовища, його опис в режимі “як є”;
- оптимізація виділеного процесу відповідно до орієнтованої на результат моделі “як повинно бути”;
- усунення надлишкової вертикальної взаємодій в рамках процесу;
- автоматизація процесу (за необхідності та з урахуванням можливостей).

Таким чином, перехід до процесного підходу не вимагає проведення масштабних одно-разових змін. Впровадження може відбуватися поетапно і за кожним процесом, починаючи з

відносно автономних процесів, орієнтованих на внутрішнього, а не зовнішнього споживача (забезпечуючі процеси – управління персоналом, бухгалтерський облік, планування, ІТ). Пілотні проекти з діагностики та оптимізації процесів дозволяють розробити і апробувати методології, накопичити досвід і проаналізувати можливі проблеми, зібрати кращі практики для подальшого масштабування процесного підходу.

Інтеграція процесного підходу в управлінську практику органів державної влади дозволить істотно підвищити внутрішню ефективність і сприятиме переходу до моделі “держави у смартфоні” – властиве процесній моделі розмиття меж між управлінням приватного і публічного секторів сприятиме активному перенесенню до сфери державного управління методів з бізнесу, заснованих на новітніх цифрових технологіях, адже сучасні платформні рішення, в більшості випадків, вимагають горизонтальних, а не вертикальних моделей управління.

Управління результативністю в процесах

Споживач виробленого державою продукту або послуги – як зовнішній, так і внутрішній – може бути фізичною особою або організацією і виступати в ролі клієнта, замовника, користувача, одержувача, бенефіціара, покупця, однією із заінтересованих сторін (стейкхолдерів) органу державної влади. Для споживача результатом процесу є не сам результат (продукт або послуга), а задоволена потреба, тобто отримана користь. Ця потреба (запит) на вході (рис. 1) обумовлює доцільність здійснення процесу. Якщо потреби на вході немає, то процес втрачає сенс. Таким чином, процеси органу державної влади, що не створюють (не додають) цінність для споживача (зовнішнього і внутрішнього), повинні бути виключені з моделі.

Отже, результати діяльності органу державної влади в системі координат “виробник – споживач” вимірюються не тільки характеристиками продукту/послуги (результат), але і користю для споживача, а в сфері державного управління надають і соціально значимий ефект (вплив). У публічному секторі, відповідно до рекомендацій OECD¹, виділяють три групи результатів: output (продукт), outcome (результат), impact (вплив).

Модель, що поєднує процесний підхід з трирівневою структурою результатів сфери державного управління “продукт (outputs) – вигоди (outcomes) – вплив (impact)”, представлена нижче.

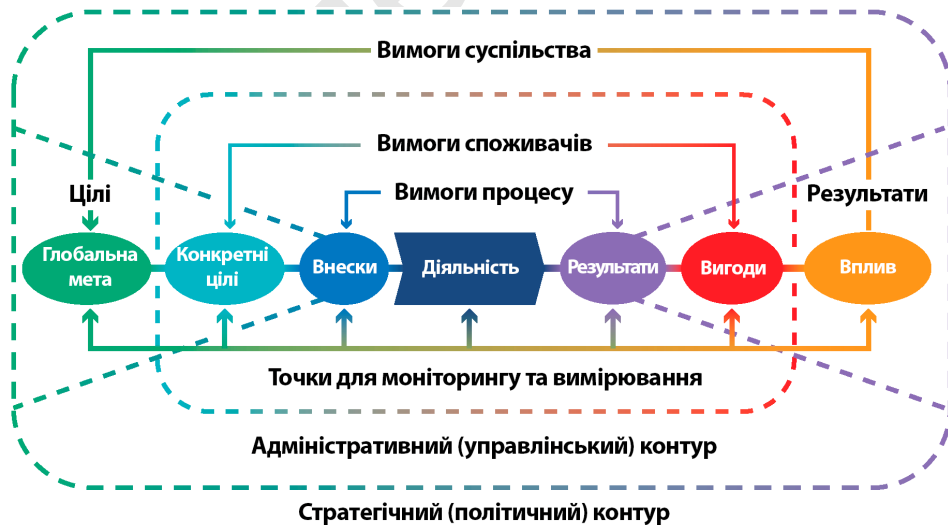


Рис. 4. Модель інтеграції процесного підходу до системи управління результативністю органу державної влади

1. OECD (2010), "Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management", page 34, <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>

Кожен рівень результатів не випадковий, а є задоволенням вимог воронки цілей, де глобальні цілі каскадовані до конкретного процесу.

Підсумовуючи вищевказане, слід звернути увагу, що світовий досвід в сфері побудови систем управління на основі процесного підходу та удосконалення діяльності організацій підтверджує їх ефективність. Так, наприклад, митні служби США, Канади, Великобританії, Франції, Швеції, Ірландії, Чехії, Японії в повному обсязі впровадили процесний підхід до управління.

В цілому процесний підхід до управління (будь то комерційна організація або державна установа) довів і продовжує доводити на практиці свою результативність і ефективність. Його впровадження дозволяє: підвищити результативність і ефективність роботи, надати нові послуги і продукти без збільшення штату співробітників, скоротити час і знизити витрати при обслуговуванні клієнтів, скоротити час розробки нових продуктів, послуг і напрямів діяльності, застосувати адаптивно-ситуаційні підходи до управління організацією. Цей підхід до управління організацією дозволить їй відповідати тим високим вимогам, які сьогодні висуваються зовнішнім середовищем (державою, суспільством), а також дозволить на постійній основі адаптуватися до умовами діяльності, що постійно змінюються.

Для перегляду

3.2. Основні результати попереднього обстеження систем управління якістю в органах виконавчої влади України у 2019 році

“Якщо Вам вдасться знайти людей, чия пристрасть перетинається з роботою, Вам не доведеться контролювати їх. Вони самі будуть керувати собою краще, ніж будь-хто інший, тому що їх прагнення буде виходити зсередини, а не ззовні”

Стівен Кові (1932-2012), американський письменник, консультант з питань керівництва, організаційного управління, управління життям, викладач і мотиваційний спікер. Відомий як лектор і автор книги “7 звичок надзвичайно ефективних людей”, яка в серпні 2011 року була названа журналом “TIME” однією з 25 найбільш впливових книг по бізнесу

Запорукою успішного втілення будь-якої реформи в Україні, а також необхідною умовою успішної європейської інтеграції є належне і дієве публічне управління, що відповідає вимогам сучасності та європейським стандартам і принципам належного врядування.

Реформа державного управління та державної служби є однією з найважливіших горизонтальних реформ, оскільки виступає передумовою для реалізації ефективних галузевих і секторальних політик та основою для застосування законодавства, наближеного до права ЄС. Реформа державного управління та державної служби має стати відповіддю на потребу суспільства в ефективних, відповідальних і відкритих органах державного управління, а відтак в належному урядуванні, ефективних і якісних процесах та послугах.

У 2018 році програма SIGMA провела оцінку стану справ у системі державного управління України, за результатами якої у звіті експертами були надані відповідні рекомендації щодо удосконалення системи, зокрема щодо необхідності поширення управління якістю в державному управлінні, запровадження інструментів залучення та отримання зворотного зв'язку від користувачів державних послуг.

З урахуванням результатів проведеної експертами програми SIGMA оцінки відповідний пріоритет діяльності щодо запровадження системи управління якістю був визначений на 2019 рік у Типових завданнях, ключових показниках результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади керівників центральних органів виконавчої влади, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 року № 1030-р, та Завданнях, ключових показниках результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державних секретарів міністерств, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 року № 1031-р.

З метою забезпечення виконання поставлених завдань та відповідно до наданих йому повноважень НАДС розробило та затвердило своїм **наказом від 26 квітня 2019 року № 80-19 Методичні рекомендації щодо проведення попереднього обстеження системи управління якістю міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади.**

Методичні рекомендації враховують підходи та методологію однієї з європейських систем управління якістю, що базується на принципах всеохоплюючого управління якістю та набула великої популярності та широкого розповсюдження у державних органах країн ЄС та окремих країн ОЕСР, а саме Загальної схеми оцінювання (Common Assessment Framework, CAF), що походить від моделі досконалості Європейської фонду управління якістю (EFQM) та моделі, розробленої в Німецькому університеті адміністративних наук у м. Шпеєр.

CAF була створена у 2000 році та є результатом співпраці міністрів та посадових осіб, які

відповідають за питання державного управління в країнах-членах ЄС та є членами Європейської мережі державного управління (EUPAN).

Загальна схема оцінювання (Common Assessment Framework, CAF) – це інструмент загального контролю якості, розроблений для державного сектора на основі Моделі досконалості Європейського Фонду Управління Якістю (ЄФУЯ/EFQM®).

CAF базується на припущенні, що відмінні результати діяльності державного органу, організації по відношенню до персоналу, громадян/споживачів та суспільства досягаються за допомогою лідерства, керівної стратегії та планування, персоналу, партнерства, ресурсів та процесів. Вона розглядає організацію із різних кутів зору в один і той же час – застосовується холістичний підхід до аналізу роботи організації.

CAF сприяє поліпшенню якості державного управління та спрямована на впровадження управління, орієнтованого на результат, надання та отримання зворотного зв'язку, впровадження організаційних змін, удосконалення стратегічного планування та управління ризиками.

Завданнями попереднього обстеження системи управління якістю органу виконавчої влади було визначено:

- визначення поточного стану справ в органі виконавчої влади, його сильних сторін, прихованих можливостей та потенціалу, що можуть бути використані ним з метою забезпечення його розвитку, ефективності, результативності та якості виконання завдань і заходів структурними підрозділами органу виконавчої влади та цим органом в цілому;
- проведення аналізу ефективності функціонування основних робочих процесів органу виконавчої влади (прийняття управлінських рішень, організація роботи із зверненнями громадян тощо) та підготовка пропозицій щодо удосконалення цих процесів;
- оцінка ефективності, результативності та якості взаємодії структурних підрозділів органу виконавчої влади.

Результати проведеного попереднього обстеження системи управління якістю органу виконавчої влади показали наявність прогалин у діяльності органів виконавчої влади за напрямками стратегічного планування (78,3% – середній показник для всієї системи органів виконавчої влади), управління персоналом (59,85%), розвитку партнерства та управління ресурсами (71,39%) та найбільше за напрямом забезпечення ефективності, результативності та якості функціонування організаційних процесів (56,27%).

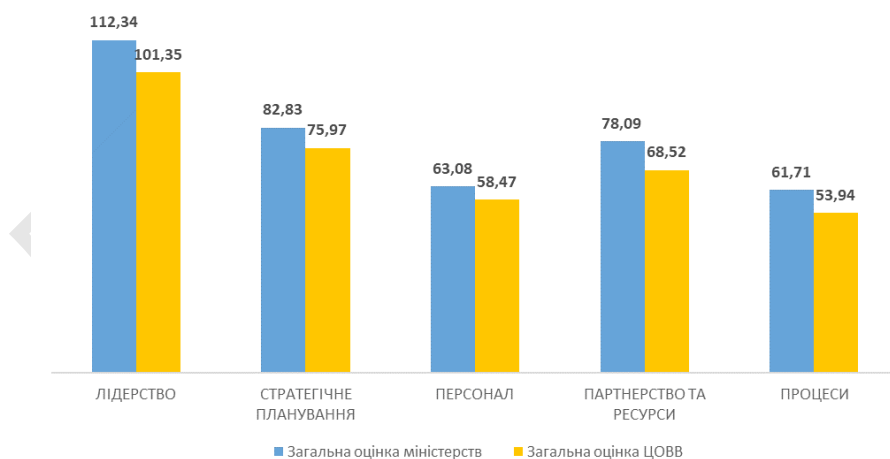


Рис. 1. Загальна оцінка системи управління якістю в органах виконавчої влади в цілому

Зокрема, за критерієм 1 “Лідерство” система управління якістю органів виконавчої влади аналізувалася за чотирма підкритеріями, що характеризували рівень забезпечення керівництвом органів виконавчої влади:

1.1. Визначення напрямів розвитку органу виконавчої влади через місію, бачення та цінності.

1.2. Управління органом виконавчої влади, його діяльністю та постійним удосконаленням.

1.3. Мотивація та підтримка персоналу, демонстрація на власному прикладі прагнення до досконалості.

Управління відносинами з політичними силами та іншими заінтересованими сторонами.

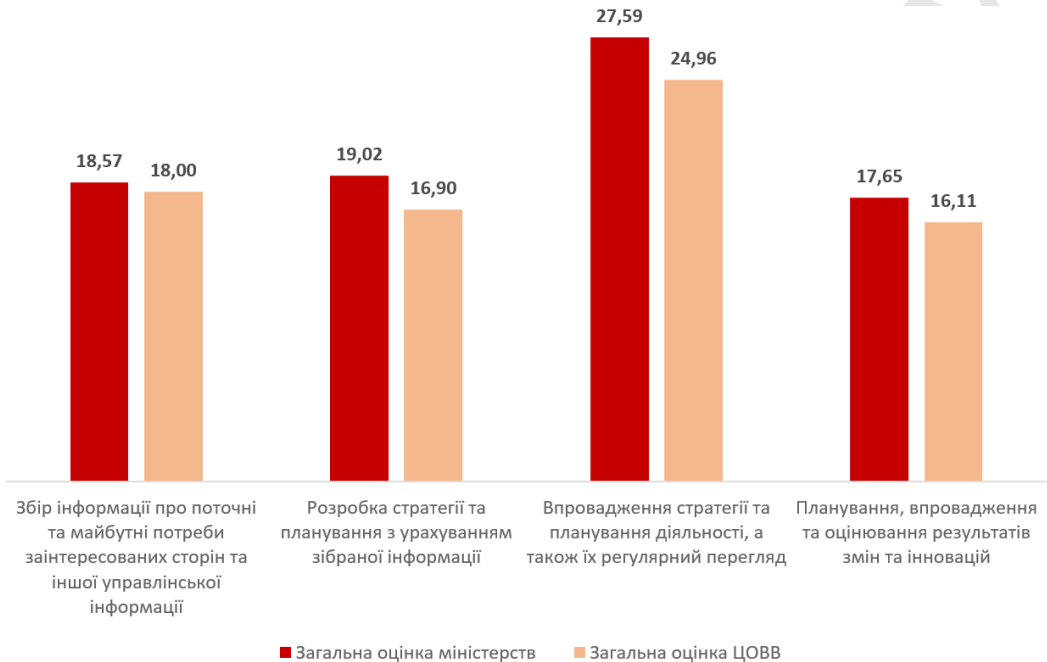


Рис. 2. Загальна оцінка системи управління якістю в органах виконавчої влади за критерієм “Лідерство”

Зокрема, за підкритерієм 1.1 “Визначення напрямів розвитку органу виконавчої влади через місію, бачення та цінності” було виявлено такі сильні сторони, характерні системі органів виконавчої влади:

- керівництвом органів виконавчої влади визначено місію цих органів, яку закріплено в нормативно-правових та стратегічних програмних документах;
- визначені та реалізуються напрями (візії) розвитку органів виконавчої влади на перспективу;
- формування та розвиток місії та візії відбувається за участі заінтересованих сторін;
- в органах виконавчої влади визначені та впроваджені ціннісні критерії діяльності та розвитку;
- керівництвом органів виконавчої влади на основі періодичного аналізу діяльності та досягнутих результатів, а також з урахуванням зміни внутрішніх та зовнішніх факторів, здійснюється періодичне коригування місії, візії та цінностей.

Водночас результати обстеження виявили такі сфери для покращення:

- наявна необхідність більш широкого інформування працівників органів виконавчої

- влади щодо місії та візії цих органів з розкриттям та деталізацією їх змісту;
- наявна необхідність деталізації заходів із реалізації візії органів виконавчої влади, закріпленої в стратегічних документах;
- обмін досвідом функціонування та розвитку органів виконавчої влади, а також взаємодії з іноземними партнерами потребує поглиблення;
- необхідне удосконалення комунікаційної стратегії з метою інформування суспільства про хід реалізації місії органів виконавчої влади та подальшої візії цих органів;
- необхідне створення умов щодо більш активного представництва працівників органів виконавчої влади у процесах вироблення принципів і підходів розвитку системи цих органів;
- наявна необхідність в деталізації та доведенні громадськості і персоналу органів виконавчої влади стратегічних цілей цих органів;
- необхідне прийняття плану реалізації візії органів виконавчої влади;
- моніторинг послідовності місії, бачення і цінностей, а також переоцінки і рекомендацій щодо норм належного лідерства здійснюються на недостатньому рівні.

Для забезпечення удосконалення цих сфер органам виконавчої влади рекомендується вжити таких заходів:

- забезпечити доведення до працівників органів виконавчої влади місії та візії цих органів;
- розробити деталізований план заходів із реалізації візії органів виконавчої влади, закріпленої в стратегічних документах;
- покращити обмін досвідом функціонування та розвитку відомства та посилити взаємодію з іноземними партнерами;
- удосконалити комунікаційні практики в органах виконавчої влади та забезпечити їх практичну реалізацію з метою залучення персоналу до підготовки управлінських рішень щодо розвитку цих органів;
- вжити заходів із деталізації та доведення до громадськості і персоналу органів виконавчої влади стратегічних цілей відомств;
- розробити та забезпечити прийняття плану реалізації візії органів виконавчої влади;
- забезпечити реалізацію заходів щодо підвищення рівня комунікації щодо місії, бачення, цінностей, стратегічних та операційних цілей органів виконавчої влади через різні канали комунікації (внутрішній портал, телеграм чат, корпоративна пошта, фейсбук тощо);
- запровадити періодичні стратегічні сесії;
- забезпечити моніторинг послідовності реалізації місії, бачення і цінностей органів виконавчої влади.

За підкритерієм 1.2 “Управління органом виконавчої влади, його діяльністю та постійним удосконаленням” були виявлені такі сильні сторони органів виконавчої влади:

- здійснюється системне ініціювання процесів реформування та розвитку системи органів виконавчої влади та їх реалізація;
- визначено організаційну структуру, здійснено розподіл функцій керівництва та структурних підрозділів, здійснюється їх коригування з урахуванням досвіду та ситуації;
- регулярно проводяться наради апарату, на яких обговорюються питання розвитку та приймаються відповідні рішення.

Серед сфер для удосконалення визначено такі:

- у практичному впровадженні змін часто присутні стереотипи та шаблонні підходи;
- потребує удосконалення координація діяльності підрозділів, зменшення бюрократичних та зайвих процедур, покращення загального планування;
- необхідність у визначенні чітких критеріїв ефективності діяльності як апарату в цілому,

так і окремих структурних підрозділів;

- недостатньо налагоджено механізм комунікації керівників органів виконавчої влади з працівниками, а також між рядовими працівниками різних структурних підрозділів у процесі впровадження змін.

Пропозиції щодо удосконалення:

- забезпечити розробку зрозумілих принципів (підходів) до впровадження змін у діяльність системи органів виконавчої влади;
- спрямувати зусилля в організаційній діяльності на зменшення кількості бюрократичних та зайвих процесів (у тому числі з урахуванням думки і пропозицій структурних підрозділів і працівників), удосконалити роботу з планування;
- визначити базові критерії ефективності діяльності як апарату в цілому, так і окремих структурних підрозділів;
- покращити формат діалогу та обміну досвідом як між керівництвом органів виконавчої влади та рядовими працівниками, так і на рівні працівників різних структурних підрозділів.

За підкритерієм 1.3 “Мотивація та підтримка персоналу, демонстрація на власному прикладі прагнення до досконалості” найбільш сильними були такі сторони органів виконавчої влади:

- керівництво органів виконавчої влади в цілому позитивно ставиться до персоналу, сповідує політику поваги до працівників, дотримує принципи відкритих дверей, готові до дискусії та взаємодії з підлеглими, а також надає необхідну допомогу і підтримку в роботі;
- існує практика мотивації працівників до роботи, активного впровадження нових змін та професійного розвитку особистим прикладом керівництва органів виконавчої влади;
- у відомстві наявна система мотиваційних інструментів, зокрема:
 - заохочення працівників (відомчі відзнаки, дошка пошани, преміювання тощо);
 - проведення заходів, спрямованих на згуртування колективу (наприклад, спортивні змагання, екскурсії тощо);
 - можливість підвищення кваліфікації, навчання та самовдосконалення.

Водночас існують такі сфери для удосконалення:

- необхідність впровадження більш системного підходу до розуміння проблем персоналу, їх вирішення та створення сприятливих умов для професійного та особистого розвитку;
- удосконалення системи мотиваційних заходів, зокрема:
 - порядку більш гнучкого та прозорого преміювання;
 - організації та проведення заходів, спрямованих на згуртування колективу (спортивні змагання, культурно-просвітні заходи тощо);
 - організації та проведення тематичних тренінгів, семінарів, мовних курсів тощо, в першу чергу за запитом “з низу”;
 - розширення “соціального пакету” із врахуванням внеску кожного працівника та стажу його роботи в організації.

Пропозиції щодо удосконалення:

- покращити зворотній зв'язок між керівниками та підлеглими;
- переглянути та удосконалити систему мотиваційних заходів
- взяти додаткових заходів, спрямованих на згуртування колективу.

За підкритерієм 1.4 “Управління відносинами з політичними силами та іншими заінтересованими сторонами” були виявлені такі сильні сторони:

- у межах компетенції відбувається належна взаємодія із заінтересованими сторонами;
- залучення політиків, громадських діячів до участі в управлінні органами виконавчої влади (колегія);
- сприяння впровадженню євроінтеграційної політики у відповідних сферах;
- наявність тісної взаємодії з іноземними партнерами у важливих сферах діяльності відомств.
- Разом з тим, оцінка показала такі сфери для розвитку та покращення:
- посилення ролі громадянських інституцій, окремих діячів та політиків у “житті” відомств з метою надання “допомоги” в його розвитку;
- підвищення рівня обізнаності суспільства про діяльність органів виконавчої влади з метою підняття позитивного іміджу відомств;
- покращення взаємодії із заінтересованими сторонами;
- вжиття заходів для покращення співпраці з іноземними партнерами та розширення їх кола.

Пропозиції щодо удосконалення:

- вжити практичних заходів для підвищення рівня обізнаності суспільства про діяльність органів виконавчої влади;
- переглянути стан залучення громадянських інституцій, окремих діячів та політиків до “життя” відомств та вжити дієвих заходів щодо розширення зазначеного напрямку роботи;
- проаналізувати сфери, у яких відбувається співпраця з міжнародними партнерами, переглянути та, у разі можливості, ініціювати розширення кола партнерів та сфер такої взаємодії, у тому числі шляхом практичного обміну досвідом з іноземними партнерами;
- вивчити проблемні питання взаємодії підрозділів органів виконавчої влади із заінтересованими сторонами та вжити заходів (передусім нормативного характеру), спрямованих на покращення цього напрямку діяльності.

За критерієм 2 “Стратегічне планування” оцінка здійснювалася за такими чотирма підкритеріями:

2.1. Збір інформації щодо існуючих та майбутніх потреб зацікавлених осіб, а також відповідної управлінської інформації.

2.2. Розробка стратегії та планування з урахуванням зібраної інформації.

2.3. Комунікація та виконання стратегії та планування у всій організації та її регулярний перегляд.

2.4. Планування, впровадження та оцінювання результатів змін та інновацій.

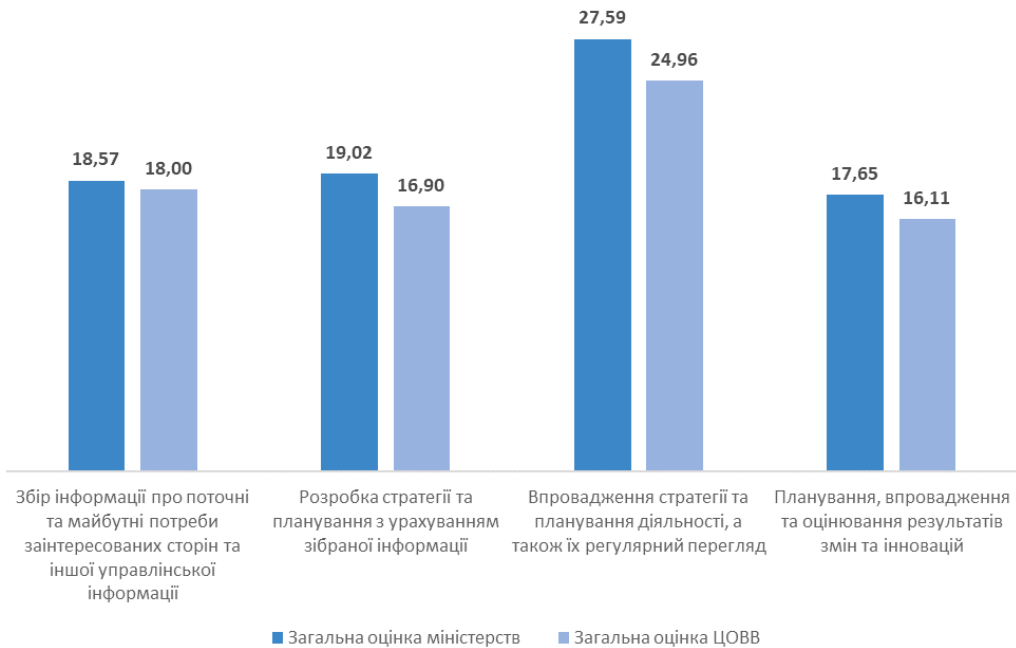


Рис. 3. Загальна оцінка системи управління якістю в органах виконавчої влади за критерієм "Стратегічне планування"

За підкритерієм 2.1 "Збір інформації щодо існуючих та майбутніх потреб зацікавлених осіб, а також відповідної управлінської інформації" оцінка показала такі сильні сторони органів виконавчої влади:

- під час розробки візії органів виконавчої влади були визначені заінтересовані сторони, запитана відповідна інформація, враховані надані пропозиції;
- при підготовці візії органів виконавчої влади враховано європейський досвід, попередні результати роботи відомств, проведено необхідні консультації та обговорення проекту документа;
- систематично здійснюється збір необхідної управлінської інформації про результати діяльності відомств;
- здійснюється оперативне інформування керівництва органів виконавчої влади про найбільш резонансні події (розсилка у месенджері).

Разом з тим, оцінка показала такі сфери для покращення:

- інформацію щодо заінтересованих сторін та їх потреб не систематизовано, не визначено, не узагальнено та не систематизовано суперечності, в тому числі потенційні конфлікти інтересів, між заінтересованими сторонами;
- необхідність проведення систематичного аналізу внутрішніх сильних сторін та сфер для покращення, включаючи внутрішні і зовнішні загрози і можливості відомств;
- необхідність у більш системному та детальному зборі та узагальненні інформації про результати роботи органів виконавчої влади;
- необхідність більш широкого використання інформаційних ресурсів, інформаційно-комунікаційних технологій (наприклад, веб-сайту органів виконавчої влади) у зазначеному напрямі діяльності;

- потреба у розширенні рівнів співпраці з громадськістю за напрямками діяльності відомств;
- недостатньо ефективна комунікація між самостійними структурними підрозділами органів виконавчої влади.

Пропозиції щодо удосконалення:

- довести до працівників органів виконавчої влади чіткий перелік заінтересованих сторін, а також запровадити щорічне їх уточнення та їх потреб, врахування цієї інформації під час планування діяльності відомств;
- започаткувати проведення систематичного аналізу внутрішніх сильних сторін та сфер для покращення, включаючи внутрішні і зовнішні загрози та можливості відомств (наприклад, за допомогою моделі CAF, SWOT-аналізу тощо);
- організувати системний та детальний збір та узагальненні інформації про результати роботи відомств;
- розширити спектр використання інформаційних ресурсів, інформаційно-комунікаційних технологій у зазначеному напрямі діяльності;
- запровадити регулярне проведення анкетування, опитування співробітників, обговорення та надання зворотного зв'язку щодо управління, окремих напрямів діяльності, результатів, їх значення та заходів з удосконалення;
- організація стратегічних сесій щодо місії, цілей, завдань органів виконавчої влади та основних показників роботи самостійних структурних підрозділів.

За підкритерієм 2.2 “Розробка стратегії та планування з врахуванням зібраної інформації” найсильнішими сторонами виявилися такі:

- проект візії обговорено та узгоджено з усіма керівниками відомств, визначено довгострокові та короткострокові місії;
- персонал поінформовано про розроблені і схвалені візії;
- здійснюється підготовка щорічних планів діяльності органів виконавчої влади на підставі поданих підрозділами апарату відомств пропозицій;
- при плануванні стратегічних і поточних завдань враховується наявність відповідних ресурсів.

Водночас сферами для удосконалення є:

- необхідність залучення працівників відомств до стратегічного планування та їх інформування про короткострокові та довгострокові місії відомств;
- недостатнє обговорення проекту візії органів виконавчої влади на загальних зустрічах у відомствах в цілому та в колективах апарату органів виконавчої влади зокрема;
- відсутність деталізованого плану дій з реалізації візій;
- необхідність запровадження чіткої системи аналізу ризиків.

Пропозиції щодо удосконалення:

- удосконалити порядок широкого залучення працівників відомств до стратегічного планування;
- покращити механізм обговорення проекту візії органів виконавчої влади, на загальних зустрічах у відомствах в цілому та колективах апарату відомств зокрема;
- розробити та схвалити деталізований план дій з реалізації візій.

За підкритерієм 2.3 “Комунікація та виконання стратегії та планування у всій організації та її регулярний перегляд” сильними сторонами органів виконавчої влади є:

- визначено пріоритети діяльності, які закріплено у візіях органів виконавчої влади, та презентовано керівництвом цих відомств для широкого загалу;
- відбувається перегляд візій відомств через чотири роки з відповідним їх коригуванням.

Сфери для удосконалення:

- візії органів виконавчої влади не перекладені у відповідний план заходів з їх реалізації;
- не налагоджено на належному рівні комунікацію для розповсюдження візій, планів і місій відомств;
- потребує удосконалення система (методи, індикатори) оцінки (вимірювання) ефективності діяльності відомств для забезпечення реалізації візій.

Пропозиції щодо удосконалення:

- розробити план заходів з реалізації візій органів виконавчої влади;
- удосконалити рівень комунікації з метою розповсюдження візій, планів і місій відомств;
- удосконалити систему (методи, індикатори) оцінки (вимірювання) ефективності діяльності відомства для забезпечення реалізації візій.

За підкритерієм 2.4 “Планування, впровадження та оцінювання результатів змін та інновацій” результати попереднього обстеження показали такі сильні сторони органів виконавчої влади:

- діяльність апарату органів виконавчої влади здійснюється переважно на підставі загального плану заходів та відповідних планів роботи в різних сферах діяльності відомств;
- відбувається навчання персоналу, у тому числі новітніми методам роботи
- органи виконавчої влади ініціюють та приймають активну участь у спільних з представниками інших відомств та іноземних партнерів навчаннях та тренінгах.

Сфери для покращення та розвитку:

- недостатній рівень обміну досвідом працівників відомств з іншими органами виконавчої влади, інституціями та організаціями (у тому числі міжнародними);
- необхідність активізації зусиль щодо запровадження інновацій та нововведень у діяльність відомств;
- необхідність фінансових розрахунків на забезпечення впровадження запланованих змін;
- недоступність навчання та підвищення кваліфікації для усіх категорій працівників;
- потреба у запровадженні електронної системи документообігу для підвищення ефективності роботи відомств;
- потреба у впровадженні системи оцінювання якості діяльності відомства та вивченні думки громадськості щодо ефективності і правильності змін, які відбуваються в органах виконавчої влади.

Пропозиції щодо удосконалення:

- підвищення рівня обміну досвідом працівників відомств з іншими міністерствами, інституціями та організаціями (у тому числі міжнародними);
- активізація зусиль щодо запровадження інновацій та нововведень в діяльність відомств;
- удосконалення системи фінансових розрахунків для забезпечення реалізації запланованих змін;
- запровадження електронної системи документообігу для підвищення ефективності роботи відомств.

За критерієм 3 “Персонал” аналіз та оцінка здійснювалися за такими трьома підкритеріями:

3.1. Прозоре управління людськими ресурсами, їх планування та розвиток з урахуванням стратегії та планів діяльності.

3.2. Визначення, розвиток та використання компетенцій персоналу, що узгоджуються з індивідуальними та організаційними цілями.

3.3. Залучення співробітників шляхом створення відкритого діалогу та розширення прав і

можливостей, які підтримують їх добробут.

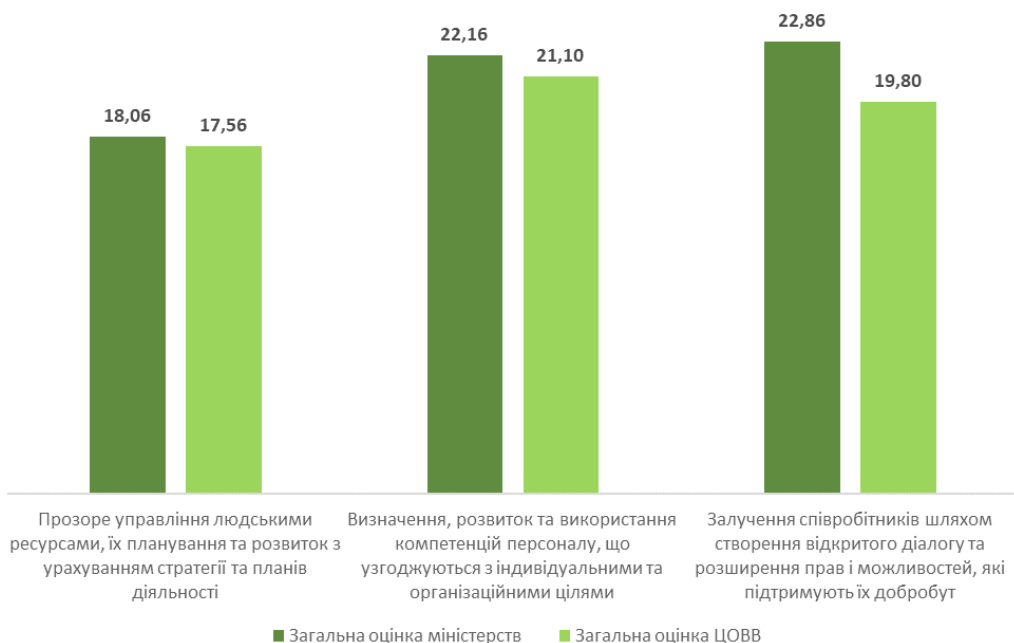


Рис. 4. Загальна оцінка системи управління якістю в органах виконавчої влади за критерієм "Персонал"

За підкритерієм 3.1 "Прозоре управління людськими ресурсами, їх планування та розвиток з урахуванням стратегії та планів діяльності" було визначено такі сильні сторони:

- наявність сформованої системи (порядку) управління персоналом (прийняття на роботу, переміщення, навчання тощо);
- наявність чіткої структури апарату, штатного розпису та персональних посадових інструкцій працівників;
- наявність певних преференцій у персоналу апарату органів виконавчої влади (соціальний пакет, гарантована відпустка, санітарно-курортне лікування тощо);
- наявність антикорупційної програми та проведення заходів із запобігання корупції.

Сфери для покращення:

- необхідність удосконалення (спрощення та надання прозорості) процедури просування по службі, а також преміальної та заохочувальної системи з урахуванням досягнутих показників;
- потреба в розробці критеріїв оцінки стану кадрової політики в апараті органів виконавчої влади та її проведенні;
- необхідність запровадження додаткових персональних мотиваційних заходів стосовно осіб, які мають високі показники роботи;
- необхідність обговорення на рівні керівництва відомств та в колективах питань, які потребують поліпшення;
- потребує покращення особистісний та професійний розвиток державних службовців апарату органів виконавчої влади з акцентом на продуктивність роботи, досягнення місії та балансу між завданнями та обов'язками.

Пропозиції щодо удосконалення:

- удосконалити кадрову політику та процедуру просування по службі, преміювання та заохочення;
- розробити критерії оцінки стану кадрової політики в апараті органів виконавчої влади та провести таке оцінювання серед персоналу;
- розробити та запровадити додаткові персональні мотиваційні заходи стосовно осіб, які мають високі показники роботи;
- організувати обговорення на рівні керівництва відомств та в колективах питань, які потребують поліпшення;
- здійснити заходи із своєчасного інформування державних службовців апарату органів виконавчої влади щодо онлайн-курсів Prometheus, EdEra, Coursera, EdX; забезпечити підвищення рівня професійної компетентності державних службовців відомств.

За підкритерієм 3.2 “Визначення, розвиток та використання компетенцій персоналу, що узгоджуються з індивідуальними та організаційними цілями” виявлено такі сильні сторони:

- наявність можливостей персоналу навчатися та самоудосконалюватися;
- наявність чіткого і зрозумілого порядку набору персоналу;
- проведення щорічного оцінювання результатів службової діяльності працівників.

Сфери для покращення:

- потреба в активізації проведення заходів із розвитку лідерських та управлінських навичок;
- необхідність в удосконаленні системи наставництва;
- удосконалення та розширення системи навчання персоналу та підвищення кваліфікації, передусім за запитом “знизу”, в тому числі за кордоном;
- потреба в оцінці ефективності навчання, яке проходить персонал;
- необхідність у розробці механізму визначення проблемних питань у кадровій сфері;
- необхідність удосконалення процедури зворотнього зв'язку від працівників, з метою пошуку “цінних” пропозицій для розвитку.

Пропозиції щодо удосконалення:

- активізувати проведення заходів в апараті органів виконавчої влади із розвитку в персоналу лідерських та управлінських навичок;
- удосконалити систему наставництва;
- удосконалити та розширити систему навчання персоналу та підвищення кваліфікації, передусім за запитом “знизу”;
- розробити порядок та провести оцінку ефективності навчання, яке проходить персонал;
- розробити механізм визначення проблемних питань у кадровій сфері.

За підкритерієм 3.3 “Залучення співробітників шляхом створення відкритого діалогу та розширення прав і можливостей, які підтримують їх добробут” оцінка показала такі сильні сторони органів виконавчої влади:

- керівництво органів виконавчої влади має позитивне ставлення по відношенню до персоналу;
- наявність в апараті органів виконавчої влади позитивної робочої атмосфери;
- наявність практики опитування персоналу про діяльність відомств та щодо пропозицій для покращення.

Сфери для удосконалення:

- необхідність більш широкого залучення персоналу до розробки планів, стратегій та

- заходів на покращення;
- потреба у систематичному проведенні опитування персоналу щодо оцінки стану справ та пропозицій для покращення;
- необхідність частішого та більш глибокого опитування працівників апарату про внутрішні процеси;
- потреба в більш широкому застосуванні інноваційних змін з урахуванням вимог сьогодення;
- необхідність у покращенні умов праці, зокрема щодо розміщення персоналу та оновлення матеріально-технічної бази;
- необхідність підготовки та доведення до працівників апарату органів виконавчої влади інформації про результати проведених в апараті опитувань.

Пропозиції щодо удосконалення:

- передбачити більш широке залучення персоналу до розробки планів, стратегій та заходів на покращення;
- організувати систематичне проведення опитувань персоналу щодо оцінки стану справ в апараті та пропозицій для покращення;
- забезпечити систематичне та глибоке опитування працівників апарату про внутрішні процеси;
- провести ґрунтовний аналіз та розширити сфери застосування інноваційних змін у роботі апарату органів виконавчої влади;
- забезпечити підготовку та доведення до працівників апарату інформації про результати проведених в апараті опитувань;
- вжити заходів для покращення умов праці, передусім розміщення персоналу та оновлення матеріально-технічної бази.

За критерієм 4 “Партнерство та ресурси” оцінка органів виконавчої влади здійснювалася за такими трьома підкритеріями:

- 4.1. Розвиток та управління партнерствами з громадянами, споживачами послуг.
- 4.2. Управління фінансами.
- 4.3. Управління інформацією та знаннями.

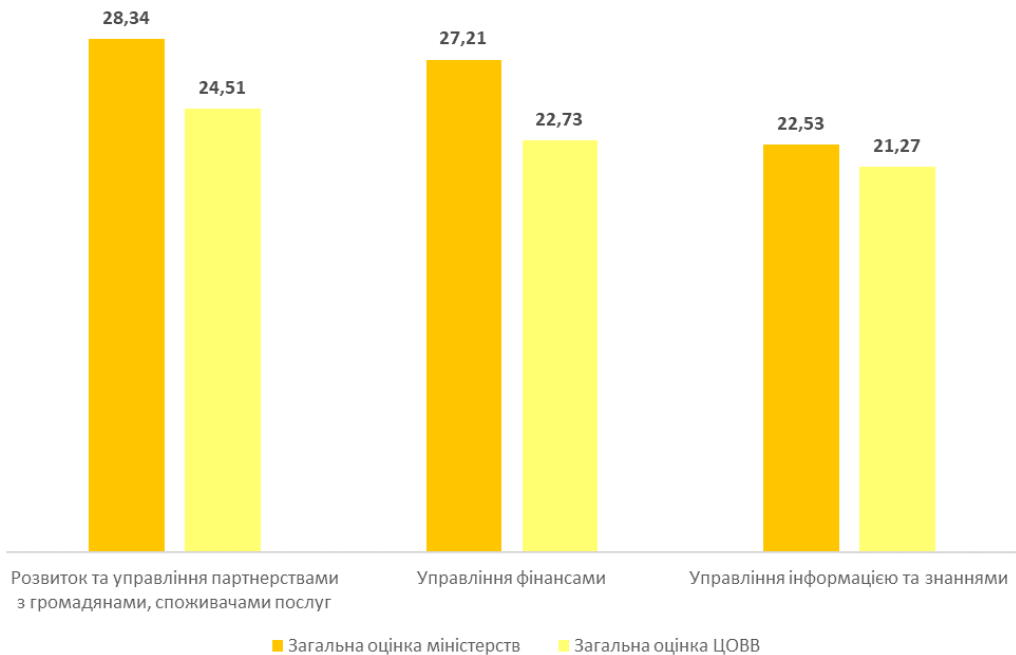


Рис. 5. Загальна оцінка системи управління якістю в органах виконавчої влади за критерієм "Партнерство та ресурси"

За підкритерієм 4.1 "Розвиток та управління партнерствами з громадянами, споживачами послуг" оцінка показала такі сильні сторони органів виконавчої влади:

- утворена та функціонує Громадська рада при органах виконавчої влади;
- представники громадськості включені до складу та приймають участь у роботі колегіального органу відомств – колегії, а також при розгляді антикорупційних заходів;
- тісна співпраця з громадянами (територіальні громади, суспільство) визначена одним із основних підходів органів виконавчої влади під час забезпечення реалізації візії відомств;
- наявність практики громадських обговорень проектів нормативно-правових актів та стратегічних документів;
- визначено коло основних партнерів органів виконавчої влади, налагоджені належні відносини та, за потреби, укладено з ними відповідні угоди;
- наявна нормативно-правова регламентація порядку взаємодії органів виконавчої влади з партнерами;
- відбувається регулярний моніторинг стану взаємодії органів виконавчої влади з партнерами та здійснюється оцінка результатів такої спільної діяльності;
- здійснюється регулярний обмін передовим досвідом з партнерами у тому числі шляхом проведення навчання.

Сфери для покращення:

- необхідність проведення більш активної інформаційної політики про роботу органів виконавчої влади та основні досягнення;
- потреба у розширенні сфер діяльності органів виконавчої влади, де можливе залучення громадськості з метою проведення спільних консультацій, опитувань, а також для на-

- працювання шляхів дій, пошуку нових ідей тощо;
- необхідність систематичного проведення опитувань громадян з метою визначення рівня довіри та оцінки діяльності органів виконавчої влади та пропозицій із покращення функціонування відомств;
- необхідність підвищення іміджу органів виконавчої влади серед населення та у медійному просторі шляхом проведення роз'яснювальних кампаній, популяризаційних та презентаційних заходів (у тому числі конференцій, виступів, консультацій з громадянами тощо);
- необхідність більш детального аналізу та узагальнення питань за підсумками вивчення скарг громадян з метою виявлення слабких сторін та вжиття заходів на покращення роботи апарату органів виконавчої влади;
- потреба у збільшенні кількості використання інноваційних технологій при взаємодії з громадянами;
- необхідність вивчення думки громадян про відкритість і прозорість діяльності органів виконавчої влади;
- потреба у визначенні сфер діяльності органів виконавчої влади, які потребують покращення та до яких доцільно залучити інших партнерів для здійснення реформування та розвитку відомств;
- необхідність розширення кола партнерів (передусім іноземних) для здійснення спільних заходів із розвитку органів виконавчої влади;
- необхідність перегляду чинних угод про співпрацю та коригування їх у разі потреби;
- покращення роботи з інформування громадськості про заходи, які плануються та реалізуються в органах виконавчої влади у взаємодії з партнерами.

Пропозиції щодо удосконалення:

- вжити заходів для активізації інформаційної політики про роботу органів виконавчої влади та основні досягнення;
- вивчити сфери діяльності органів виконавчої влади з метою визначення можливості залучення громадськості до участі в діяльності цих органів;
- опрацювати питання та розробити порядок і напрями систематичного проведення опитувань громадян щодо оцінки діяльності органів виконавчої влади та пропозицій із покращення функціонування відомств;
- забезпечити проведення роз'яснювальних кампаній, популяризаційних та презентаційних заходів (у тому числі конференцій, виступів, консультацій з громадянами тощо) для підвищення іміджу органів виконавчої влади;
- проводити опитування громадян з метою визначення рівня довіри та оцінки роботи органів виконавчої влади;
- організувати проведення більш детального аналізу та узагальнення питань за підсумками вивчення скарг громадян з метою виявлення слабких сторін та вжиття заходів на покращення роботи апарату органів виконавчої влади;
- активно використовувати наявні ресурси у тому числі соціальні мережі;
- провести вивчення думки громадян про відкритість і прозорість діяльності органів виконавчої влади;
- переглянути діючі партнерські угоди для оцінки стану взаємодії та подальшого вжиття заходів із підвищення ефективності співпраці;
- провести аудит сфер діяльності органів виконавчої влади, які потребують покращення та до яких доцільно залучити інших партнерів для здійснення реформування;
- вжити заходів для покращення роботи з інформування громадськості про заходи, які плануються та реалізуються у взаємодії з партнерами.

За підкритерієм 4.2 “Управління фінансами” оцінка виявила такі сильні сторони:

- наявність чіткого законодавчого поля, яке регламентує порядок роботи з фінансами;
- наявність системи бюджетування та перспективного планування видатків;
- наявність позитивних фінансових показників, пов'язаних як із дотриманням нормативно-правових актів, так і з своєчасним проведенням платежів.

Сфери для удосконалення:

- необхідність покращення забезпечення відкритості бюджету та фінансової прозорості;
- потреба у відкритому звітуванні щодо підсумків фінансової діяльності за підсумками бюджетного року;
- необхідність у застосуванні національних положень (стандартів) і методу нарахування в бухгалтерському обліку;
- потреба в автоматизації бюджетних процесів, зокрема уніфікації програмних продуктів, які використовуються центральними органами виконавчої влади для забезпечення обліку з метою оперативного управління фінансами на загальнодержавному рівні.

Пропозиції щодо удосконалення:

- вжити заходів для покращення забезпечення відкритості бюджету та фінансової прозорості;
- запровадити практику відкритого звітування щодо підсумків фінансової діяльності за підсумками бюджетного року;
- опрацювати питання та вжити заходів для спрощення фінансових процедур та застосувати національні положення (стандарти) і методи нарахування в бухгалтерському обліку;
- забезпечити автоматизацію бюджетних процесів, зокрема уніфікацію програмних продуктів, які використовуються центральними органами виконавчої влади для забезпечення обліку з метою оперативного управління фінансами на загальнодержавному рівні.

За підкритерієм 4.4 “Управління інформацією та знаннями” було виявлено такі сильні сторони органів виконавчої влади:

- наявність внутрішньої системи (мережі) обміну інформацією;
- наявність власного веб-сайту та його актуальне інформаційне наповнення;
- можливість доступу переважної більшості працівників апарату органів виконавчої влади до мережі інтернет;
- практика проведення спільних нарад для обміну інформацією та формування спільних бачень з використанням сучасних телекомунікаційних технологій.

Сфери для покращення та розвитку:

- необхідність створення та удосконалення існуючих баз даних та інтегрування їх в єдиний портал;
- необхідність аудиту інформації, яку збирають та узагальнюють підрозділами апарату органів виконавчої влади та оцінки доцільності (ефективності) її використання в роботі;
- необхідність актуалізації інформації, яка розміщується на веб-сайтах відомств, спрямувавши її передусім на кінцевого споживача;
- необхідність створення реєстру нормативно-правових актів з можливістю користування ним працівниками апарату органів виконавчої влади.

Пропозиції щодо удосконалення:

- опрацювати питання щодо створення та удосконалення існуючих баз даних та інтегрування їх в єдиний портал;
- провести централізований аудит інформації, яка збирається та узагальнюється підрозділами апарату органів виконавчої влади, оцінити доцільність (ефективність)

її використання в роботі та підготувати консолідовані пропозиції щодо оптимізації цього напрямку роботи;

- здійснити практичні заходи для актуалізації інформації, яка розміщується на веб-сайтах відомств, спрямувавши її передусім на кінцевого споживача;
- створити реєстр нормативно-правових актів з можливістю користування ним працівниками апарату органів виконавчої влади.

За критерієм 5 “Процеси” оцінка систем управління якістю органів виконавчої влади здійснювалася за такими трьома підкритеріями:

5.1. Визначення, планування, управління та оновлення процесів на постійній основі та із залученням заінтересованих сторін.

5.2. Розробка і розповсюдження послуг, орієнтованих на громадян, споживачів.

5.3. Координація процесів у рамках органу виконавчої влади та їх узгодження з іншими ключовими державними органами, установами, організаціями.



Рис. 6. Загальна оцінка системи управління якістю в органах виконавчої влади за критерієм “Процеси”

За підкритерієм 5.1 “Визначення, планування, управління та оновлення процесів на постійній основі та із залученням заінтересованих сторін” оцінка дозволила виявити такі сильні сторони органів виконавчої влади:

- в апараті органів виконавчої влади чітко визначено основні процеси;
- структурні підрозділи апарату органів виконавчої влади мають опис основних процесів, які витікають із їх завдань;
- відбувається постійний аналіз робочих процесів, їх коригування та удосконалення з урахуванням потреб.

Сфери для покращення:

- наявна необхідність доведення до працівників апарату органів виконавчої влади інформації про процеси, які здійснюються у відомствах;
- необхідність у наближенні процесів до вимог сьогодення та використання у їх реалізації новітніх методів роботи і технологій;
- залучення представників (у тому числі громадських організацій) ззовні для впровадження інновацій.

Пропозиції щодо удосконалення:

- організувати узагальнення та доведення до працівників апарату органів виконавчої влади інформації про процеси, які здійснюються у відомствах;
- провести оцінку процесів, які здійснюються у відомствах та вжити заходів із їх наближення до вимог сьогодення (у тому числі шляхом використання новітніх методів роботи і технологій);
- залучати представників (у тому числі громадських організацій) ззовні для впровадження інновацій.

За підкритерієм 5.2 “Розробка і розповсюдження послуг, орієнтованих на громадян, споживачів” було визначено такі сильні сторони:

- якість і доступність послуг – є одним із основних пріоритетів, визначених у візії органів виконавчої влади;
- звернення громадян належним чином реєструються, розглядаються із дотриманням встановлених законодавством строків, про результати заявники інформуються;
- наявна система контролю за своєчасним і повним розглядом звернень громадян;
- питання розгляду звернень громадян перебуває на посиленому контролі керівництва органів виконавчої влади, здійснюється систематичне звітування про стан роботи у цьому напрямі.

Сфери для покращення та розвитку:

- необхідність оцінки діяльності відомств за результатами розгляду звернень громадян та отримання пропозицій щодо покращення діяльності підрозділів апарату органів виконавчої влади;
- необхідність покращення зворотнього зв'язку із громадянами з метою оцінки діяльності підрозділів апарату органів виконавчої влади та отримання пропозицій щодо покращення їх роботи;
- з метою надання якісних та ефективних послуг, орієнтованих на громадян та споживачів, процеси в діяльності органів виконавчої влади потребують спрощення шляхом застосування сучасних інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій, зокрема необхідне розроблення відповідних систем і ресурсів та їх реєстрація в національному реєстрі електронних інформаційних ресурсів;
- відсутні альтернативні формати документів органів виконавчої влади для громадян з особливими потребами, зокрема на папері, а також електронні версії, відповідними мовами, плакати, брошури, дошки оголошень шрифтом брайля та з аудіо супроводом.

Пропозиції щодо удосконалення:

- запровадити механізм оцінки діяльності відомств за результатами розгляду звернень громадян та отримання пропозицій щодо покращення діяльності підрозділів апарату органів виконавчої влади;
- вжити заходів для покращення зворотнього зв'язку із громадянами з метою оцінки діяльності підрозділів апарату органів виконавчої влади та отримання пропозицій щодо покращення їх роботи;
- забезпечити реєстрацію існуючих електронних інформаційних ресурсів органів вико-

- навчої влади в національному реєстрі електронних інформаційних ресурсів;
- розробити заходи щодо забезпечення вільного доступу до інформації про органи виконавчої влади та їх діяльність у зручній формі для широких верств населення, зокрема для осіб з обмеженими можливостями;
- розглянути можливість будівництва пандусів у приміщеннях органів виконавчої влади.

За підкритерієм 5.3 “Координація процесів у рамках органу виконавчої влади та їх узгодження з іншими ключовими державними органами, установами, організаціями” було визначено такі сильні сторони:

- належна координація процесів, які відбуваються в підрозділах апарату органів виконавчої влади та з партнерами як на організаційному, так і на нормативному рівнях;
- наявність практики утворення цільових (як відомчих, так і міжвідомчих) груп для вирішення поставлених завдань;
- залучення до процесів у середині відомств представників громадськості.

Сфери для покращення:

- необхідність у розвитку та удосконаленні інтегрованих інформаційних баз в апараті органів виконавчої влади.

Пропозиції щодо удосконалення:

- забезпечити розвиток та удосконалення інтегрованих інформаційних баз в апараті органів виконавчої влади.

Реалізація усіх вищевказаних удосконалень сприятиме інституціональній розбудові органів виконавчої влади, підвищить ефективність, результативність та якість функціонування їх процесів і процедур.

У представленій доповіді Обсерваторії ОЕСР з інновацій в державному секторі¹ робиться висновок про необхідність системного підходу до трансформації державного сектора і подоланні complexity gap – розриву складності між викликами, які постають перед державними інститутами, і їх здатністю відповідати на ці виклики.

Для повноти картини модернізації держуправління на сучасному етапі слід звернутися до тематики 9-ї Європейській конференції з качеству, що відбулася в травні 2017 року². Це головний форум Європи в сфері якості державного управління, де раз на два роки фахівці з якості всіх країн ЄС обговорюють поточний стан і визначають пріоритети реформування публічного сектору. Червоною ниткою заходу, що пройшла крізь весь захід в 2017 році, було об’єднання зусиль і подолання бар’єрів для підвищення ефективності, прозорості та відкритості державного управління та державної служби. Тематика чотирьох основних сесій лише підтверджує курс на інновації та пошук резервів ефективності у взаємодії і розкритті внутрішнього потенціалу органів державної влади:

- управління людськими ресурсами на державній службі;
- співпраця і інклюзивність в розробці і реалізації політики;
- інновації в наданні державних послуг громадянам та бізнесу для задоволення потреб споживачів;
- відкритість і прозорість уряду як надійна основа державного управління.

Якість інституцій країни, як державних, так і судових, є ключовим фактором її економічного і соціального добробуту.

1. Cook J., Tonurist P. Working with Change: Systems approaches to public sector challenges. Preliminary report. OECD Observatory of Public Sector Innovation. 2017. 122 p.

2. Матеріали конференції “The 9th European Quality Conference. Malta. 15-16 May 2017” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.9qc.gov.mt.

3.3. Основні результати попереднього обстеження систем управління якістю в органах виконавчої влади України у 2019 році

“Стандарти та системи управління якістю в системі державного управління: походження, основні характеристики та виклики”

Генрі Форд (1863-1947), американський конструктор автомобілів, засновник корпорації “Форд Мотор”, перший віце-президент Співтовариства автомобільних інженерів SAE (нині – SAE International)

У багатьох розвинених країнах світу органи державної влади та місцевого самоврядування активно впроваджують і використовують системи управління якістю з метою поліпшення обслуговування і захисту інтересів громадян, забезпечення прозорості власної діяльності, поліпшення задоволеності громадян і їх довіри до органів влади.

Останнім часом підвищення якості послуг стало однією із головних тем для загального реформування державного сектору Східної Європи, де менеджмент у державному секторі має у своєму арсеналі цілий ряд інструментів якості, в основі яких – політика постійного удосконалення: система управління якістю за міжнародним стандартом ISO 9001, загальне управління якістю (Total Quality Management, TQM), методологія “Ощадливий уряд” (Lean Government) та похідна модель Lean 6 Sigma, модель досконалості Європейського фонду управління якістю (European Framework for Quality Management, EFQM) та загальна схема оцінювання (Common Assessment Framework, CAF) тощо. Незалежно від того, яку модель якості управління обрано, якість державних послуг залишається ключовим питанням під час модернізації державного сектору.

Як показує зарубіжний досвід, реформи державної служби та удосконалення системи надання державних послуг є частиною більш комплексних перетворень у сфері управління в державному секторі. Порівняльний аналіз реформування державного сектору в різних країнах, який проводив Всесвітній Банк у межах дослідження міжнародного досвіду проведення реформ державного управління, показує, що мотивом реформ державної служби у більшості країн є бажання скоротити державні витрати, підвищити ефективність прийняття політичних рішень та їх подальшої реалізації, удосконалити надання державних послуг, підвищити рівень компетентності державних службовців та закріпити довіру громадян та приватного сектору до уряду.

Сутність системного управління якістю (СУЯ) у цих дослідженнях полягала у постійній мобілізації наявних ресурсів для поліпшення всіх аспектів діяльності органів влади, використанні інновацій та сучасних методів управління, спрощення адміністративних процедур й правил, досягнення більш високих стандартів надання послуг, орієнтації на споживачів/громадян, задоволенні заінтересованих сторін та інтеграції органів влади у зовнішнє середовище.

Більшість країн використовували різні моделі якості, пристосовуючи їх для своїх потреб або потреб своєї держави.

Однією з таких моделей є **загальне управління якістю (Total Quality Management, TQM)**, яка передбачає реалізацію стратегії, тактичних і оперативних методів інтегрування практичних і інструментів контролю якості (статистичний контроль якості, аудит, процедури забезпечення якості тощо).

TQM – це найвищий, на сьогоднішній день, рівень розвитку філософії якості, ця концепція лежить в основі всіх систем, моделей та стандартів управління якістю.

TQM – націлений на якість підхід до керівництва організацією, заснований на участі всіх її членів і спрямований на досягнення довгострокового успіху шляхом задоволення запитів споживача і вигоди для всіх членів організації і суспільства в цілому.

TQM спрямоване на забезпечення цілісності системи, а не окремих її частин; на визначення причин невдач, а не на їх безпосереднє фіксування. Причинами невдач можуть бути культурна

невідповідність, недосконала командна робота, недоліки лідерства, залученості і мотивації персоналу, а також інші соціально-психологічні й технічні проблеми.

TQM включає 2 механізми:

- контроль якості (Quality Assurance, QA) – підтримує необхідний рівень якості і полягає в наданні організацією певних гарантій, що дають клієнтові впевненість у якості відповідних продукту або послуги;
- підвищення якості (Quality Improvements, QI) – передбачає, що рівень якості необхідно не тільки підтримувати, але й підвищувати, відповідно піднімаючи і рівень гарантій.

Два механізми: контроль якості і підвищення якості – дозволяють постійно вдосконалювати, розвивати організацію.

Найбільший внесок у розвиток теорії TQM внесли В. Едвардс Демінг, який заклав її основи в середині XX століття і тривалий час застосовував її в організаціях Японії, а також Джозеф М. Джуран і Філіп Б. Кросбі, які підкреслювали необхідність підходу до якості на рівні організації.

Найголовнішим в підході В.Едвардса Демінга до якості є визнання того, що завжди існують відхилення, відстеження “неприродних” відхилень та подальше з’ясування причин, які їх викликали. Якщо в процесі виникають екстремальні відхилення, це може дуже ускладнити прогноз, а отже, організації може знадобитися більше ресурсів (людських, матеріальних, фінансових тощо), щоб звести до мінімуму вплив цих відхилень.

У 1980-х роках Демінг розробив і впровадив програму управління, чотирнадцять базових принципів якої мають спільні риси з принципами управління А. Файоля. Також слід звернути увагу, що принципи управління Демінга лежать в основі популярних методів Agile та Scrum:

1. Сталість мети – поставте перед собою мету і будьте незмінно твердими і постійними в досягненні поставленої мети безперервного поліпшення продукції і послуг, розподіляючи ресурси таким чином, щоб забезпечувалися довгострокові цілі і потреби (а не тільки негайна вигода) для досягнення конкурентоспроможності, збереження організації та забезпечення людей роботою.
2. Нова філософія – прийміть нову філософію. Ми знаходимося в новій економічній ері, розпочатій в Японії. Ми не можемо миритися з прийнятим рівнем затримок, помилок, дефектів у матеріалах і браком в роботі. Щоб зупинити триваючий занепад економіки, потрібне перетворення західного стилю управління.
3. Покінчіть із залежністю від масового контролю – знищуйте потребу в масових перевірках та інспекціях як способу досягнення якості, насамперед шляхом так званого “вбудовування” якості в продукцію, послуги, діяльність. Вимагайте статистичних свідчень “вбудованої” якості як в процесі роботи, так і під час закупівель.
4. Покінчіть з практикою закупівель за найнижчою вартістю – покінчіть із практикою оцінки і вибору постачальників лише на основі вартості їх продукції. Замість цього поряд з вартістю вимагайте серйозних підтверджень якості продукту. Зменшіть кількість постачальників одного і того самого продукту шляхом відмови від послуг тих з них, хто не зміг статистично підтвердити його якість. Прагніть до того, щоб кожен компонент поставлявся тільки від одного виробника, з яким у вас склалися взаємні лояльність і довіра в результаті довготривалих відносин. Мета в цьому випадку – мінімізація загальних, а не тільки початкових витрат. У відділів комплектації і постачання у результаті з’являться нові обов’язки, які вони повинні будуть гарно вивчити.
5. Покращуйте кожен процес – сьогодні і завжди, безперервно покращуйте всі процеси планування, діяльності та надання послуг. Шукайте проблеми, щоб удосконалювати всі види діяльності і функції в організації, підвищувати якість і ефективність і, таким чином, постійно зменшувати витрати. Безперервне поліпшення системи, що включає в себе розробку і проектування, постачання комплектуючих і матеріалів, обслуговування і поліпшення роботи устаткування, методів управління та організації, підготовку та пере-

- підготовку кадрів, є найпершим обов'язком управління.
6. Впровадьте у практику підготовку і перепідготовку кадрів – впровадьте у практику сучасні підходи до підготовки та перепідготовки для всіх працівників, включаючи керівників структурних підрозділів та керівників організації, для того щоб краще використовувати можливості кожного з них. Щоб встигати за змінами в матеріалах, методах, конструкції виробів, обладнання, технологіях, функціях і методах обслуговування, діяльності, постійно потрібні нові навички й уміння.
 7. Заснувати лідерство – прагнучи допомогти працівникам виконувати роботу якнайкраще, впровадьте в практику лідерство. Керівники всіх рівнів повинні відповідати не за голі цифри, а за якість, поліпшення якої автоматично призводить до підвищення ефективності. Керівники організації та структурних підрозділів повинні забезпечити прийняття негайних заходів при отриманні сигналів про дефекти, несправне або разладжене обладнання, погані інструменти, нечіткі робочі інструкції ... та інші фактори, що з'явилися і завдають шкоду якості.
 8. Виганяйте страхи – заохочуйте ефективні двосторонні зв'язки і використовуйте інші засоби для викоринення страхів, побоювань і ворожості всередині організації, для того щоб кожен міг працювати більш результативно та ефективно на благо організації. Новаторство – виключно доля свободи. Нові ідеї породжують люди, які нікому нічого не винні і звітують тільки перед самими собою.
 9. Зруйнують бар'єри – зруйнують бар'єри між підрозділами, службами та відділеннями. Люди з різних функціональних підрозділів – дослідники, розробники, виробничники, представники ... адміністративних служб – повинні працювати в командах ..., для того щоб усувати проблеми, які можуть виникнути з продукцією або послугами.
 10. Відмовтеся від порожніх гасел і закликів – відмовтеся від використання плакатів, гасел і закликів, що вимагають від співробітників бездефектної роботи, нового рівня результативності та ефективності тощо, але нічого не повідомляють про методи досягнення цих цілей. Такі заклики викликають лише вороже ставлення; основна маса проблем низької якості та ефективності пов'язана із системою, і тому їх вирішення знаходиться за межами можливостей рядових співробітників.
 11. Усуньте довільні кількісні норми і завдання – усуньте порядок роботи, який передбачає встановлення довільних норм і квот для співробітників та кількісних завдань – для керівників. Замініть їх підтримкою і лідерством керівників вищої ланки, щоб постійно досягати поліпшень в якості та ефективності.
 12. Дайте працівникам можливість пишатися своєю роботою – усуньте бар'єри, які обкрадають робітників і керівників, позбавляючи їх можливості пишатися якістю своєї праці... І знову обов'язки керівників, ... працівників повинні бути перенесені з досягнення суто кількісних показників на якість.
 13. Заохочуйте прагнення до освіти – впровадьте активну програму освіти та підтримки самовдосконалення для всіх співробітників. Організації потрібні не просто люди, їй потрібні співробітники, що удосконалюються завдяки освіті. Знання – це джерело успішного просування у досягненні конкурентоспроможності.
 14. Залученість керівників організації та їх дії – чітко визначте непохитну прихильність керівників організації до постійного поліпшення ефективності і якості та їх зобов'язання втілювати в життя всі розглянуті вище принципи. Проте щирого декларування керівниками організації своєї прихильності ефективності і якості мало. Ці люди мають до того ж точно знати, чому вони прихильні, – тобто, що вони повинні робити. Вони повинні щоденно давати імпульс для просування розглянутих вище тринадцяти принципів, і діяти, щоб здійснити перетворення. Підтримки тут недостатньо, потрібні конкретні дії.

Ці 14 принципів є ліками від 5 смертельних хвороб, які повинні бути ліквідовані в організації

для успішної реалізації TQM. Якщо не ліквідувати ці смертельні хвороби, вони можуть не тільки перешкодити застосуванню TQM, але й поступово знищити організацію:

- Управління тільки головним напрямом. Організація, яка дбає тільки про головні напрями розвитку і управляє виключно цифрами, приречена на провал. Управління – це важка робота; керівник, який покладається тільки на цифри, спрощує своє завдання. Керівники повинні знати процес, бути залучені до нього, розуміти джерела виникнення проблем і давати приклади їх вирішення своїм підлеглим.
- Оцінка діяльності на основі системи [виключно] кількісних показників. Оцінка, що використовує систему [виключно] кількісних показників, звіти, рейтинги або щорічні огляди досягнень, іноді призводить до класифікації, вимушених квот та інших ранжирів, які викликають нездорову конкуренцію, а це порушує командну роботу в межах організації. Замість використання таких систем, керівникам слід особисто коментувати індивідуальну роботу співробітників, щоб допомогти їм поліпшити її.
- Акцент на отриманні короткострокових вигод. Якщо працівник в минулому мав досвід отримання швидких прибутків, він буде намагатися і далі працювати в цьому ж напрямі. Керівництво ж має переконати співробітників, що організації слід віддати перевагу тривалому і стабільному зростанню та вдосконаленню, а не короткостроковим вигодам.
- Відсутність стратегії. Якщо в організації немає ніякої послідовності реалізованих цілей, працівники організації будуть відчувати невпевненість у можливості свого постійного професійного та кар'єрного зростання. Організація повинна мати постійно реалізовуваний стратегічний план, в якому має бути приділено місце і питанням підвищення якості.
- Плинність кадрів. Якщо в організації спостерігається висока плинність кадрів, це вказує на серйозні проблеми. Ліквідація перших 4 смертельних хвороб може допомогти подолати і цю. Керівництво має вжити заходів, щоб працівники відчували себе важливими, здебільшого не відчуженими від організації, а єдиною командою.

Більш докладно та доступно ідеологія TQM викладена в статті відомого канадського фахівця з якості Джоржа Лазло¹.

У теорії TQM прийнято виділяти вісім принципів управління на основі якості.

Ці вісім принципів менеджменту на основі якості утворюють базу для стандартів та систем управління якістю.

1. Laszlo, G. (1998), "ISO 9000 or TQM: which approach to adopt – a Canadian case study", The TQM Magazine, Vol. 10 No. 5, pp. 362-366 [Electronic resource]. – Available at: <https://www.deepdyve.com/lp/emerald-publishing/iso-9000-or-tqm-which-approach-to-adopt-a-canadian-case-study-fWYyG8Y3R>, <https://pdfslide.net/documents/iso-9000-or-tqm-which-approach-to-adopt-a-canadian-case-study.html>.

Орієнтація на споживача	• організації залежать від своїх споживачів, тому повинні розуміти їхні поточні та майбутні запити, виконувати їхні вимоги і прагнути до перевищення їхніх очікувань
Лідерство керівника	• керівники встановлюють єдність мети та напрямів діяльності організації, їм слід створювати та підтримувати таке внутрішнє середовище, в якому працівники можуть бути повністю залучені до виконання завдань організації
Залучення працівників	• працівники всіх рівнів складають основу організації і їх повна залученість дає можливість організації з найбільшою вигодою використовувати їх здібності
Процесний підхід	• бажаний результат досягається більш ефективно, коли діяльністю та пов'язаними з нею ресурсами управляють як процесом
Системний підхід до управління	• виявлення, розуміння та управління взаємопов'язаними процесами як системою, що роблять внесок в результативність та ефективність організації під час досягнення її мети
Постійне поліпшення	• постійне поліпшення діяльності організації в цілому слід вважати незмінною метою
Прийняття рішень на підставі фактів	• в основі ефективних рішень лежить аналіз даних та інформації
Взаємовигідні відносини з постачальниками	• організація і її постачальники є взаємозалежними, і взаємовигідні відносини підвищують здатність обох сторін створювати цінності

Рис. 1. Вісім принципів управління на основі якості

Важливо відзначити, що TQM – це перш за все філософія, спосіб ставлення до роботи. І тому її впровадження треба починати з навчання і виховання співробітників. Культура якості – це результат тривалих зусиль, нагорода за які – сильні конкурентні позиції на ринку.

Одним з найвідоміших стандартів управління якістю є **ISO 9000 – серія міжнародних стандартів**, що містять терміни та визначення, основні принципи управління якістю, вимоги до систем управління якістю організацій і підприємств, а також керівництво з досягнення стійкого результату.

Серія стандартів ISO 9000 розроблена Технічним комітетом 176 (TK 176) Міжнародної організації зі стандартизації.

Прийнято вважати, що при розробці першої версії стандартів ISO 9000 TK 176 керувався британським стандартом BS 5750, розробленим Британським інститутом стандартів (BSI). У свою чергу, вважається, що британський стандарт базувався на галузевих стандартах ВПК.

Серія стандартів ISO 9000 неодноразово переглядалася:

- перша версія була підготовлена у 1987 році;
- друга версія була випущена у 1994 році і представляла собою уточнену версію 1987 року;
- третя версія була розроблена у 2000 році шляхом радикального перегляду версії 1994 року;
- четверта версія стандарту вийшла роз'єднано: у 2005 році був випущений стандарт ISO 9000:2005, у 2008 і 2009 роках – стандарти ISO 9001 та 9004. Незважаючи на очікуваний повний перегляд версії 2000 року, TK 176 вирішив обмежитися технічними правками – виправленням неточностей і різночитань. Причинами відмови від істотних змін і затримки з випуском нової версії були названі бажання продовжити термін дії існуючих сертифікатів у організацій (тобто зберегти статус-кво в сертифікаційному

бізнесі);

- п'ята версія ISO 9001 була випущена 23 вересня 2015 року спільно з ISO 9000.

Нова версія стандарту 9001¹ істотно змінилася у порівнянні з попередньою версією. Стандарт ISO 9001:2015 розроблений згідно з додатком до директиви ISO Annex SL (ISO / IEC Directives, Part 1 Consolidated ISO Supplement – Procedures specific to ISO), яка визначає вимоги до нормативних документів щодо систем управління. Вона встановлює новий, єдиний стандарт для структури систем управління (не тільки ISO 9001, а й для інших систем).

Стандарти серії ISO 9000 прийняті більш ніж 190 країнами світу в якості національних та застосовуються до будь-яких підприємств, незалежно від їх розміру, форм власності та сфери діяльності.

Сертифікація здійснюється за єдиним стандартом з цієї серії, який містить вимоги – ISO 9001. Організація ISO не проводить сертифікацію за ISO 9001. Діє дворівнева система підтвердження відповідності. Сертифікацією систем управління якістю окремих організацій займаються спеціально сформовані аудиторські організації (органи із сертифікації). Вони, в свою чергу, акредитуються національними акредитаційними органами. Також існують і незалежні системи акредитації.

ISO 9000 не є стандартом якості власне продукту і безпосередньо не гарантує високу якість продукції.

Відповідність вимогам ISO 9001 свідчить про деякі рівні надійності постачальника і стабільності його організації. З точки зору сучасних організацій відповідність вимогам ISO 9001 – це той мінімальний рівень, який дає можливість входження на ринок. Сам сертифікат відповідності ISO 9001 є зовнішнім незалежним підтвердженням досягнення вимог стандарту.

Мета серії стандартів ISO 9000 – стабільне функціонування документованої системи управління якістю продукції, послуг організації-постачальника. Вихідна спрямованість стандартів серії ISO 9000 була саме на відносини між організаціями у формі споживач/постачальник. З прийняттям у 2000 році третьої версії стандартів ISO 9000 більша увага стала приділятися здатності організації задовольняти вимоги всіх заінтересованих сторін: власників, співробітників, суспільства, споживачів, постачальників. ISO 9004 робить акцент на досягненні сталого успіху. Зазначені стандарти допомагають організаціям формалізувати їх систему управління, вводячи такі системоутворюючі поняття, як внутрішній аудит, процесний підхід, коригувальні та запобіжні дії.

Стандарт ISO 9000 є фундаментальним, прийняті в ньому терміни та визначення використовуються в усіх стандартах ISO серії 9000. Цей стандарт закладає основу для розуміння основних елементів системи управління якістю продукції, послуг відповідно до стандартів ISO серії 9000.

Процеси створення продукції, послуг входять у ланцюг “постачальник – організація – споживач” і на рисунку нижче показані як “випуск продукції”. Тільки ці процеси додають цінності, тому що створюють продукт, решта – це допоміжні процеси.

1. ДСТУ КО 9000:2015 (КО 9000:2015, ГОТ) “Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів” – К.: ДП “УкрНДНЦ”, 2016. – 51 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://khoda.gov.ua/image/catalog/files/%209000.pdf>, https://m.tntu.edu.ua/storage/pages/00000651/dstu9000-2015_osnovni_pol_slovyk.pdf.

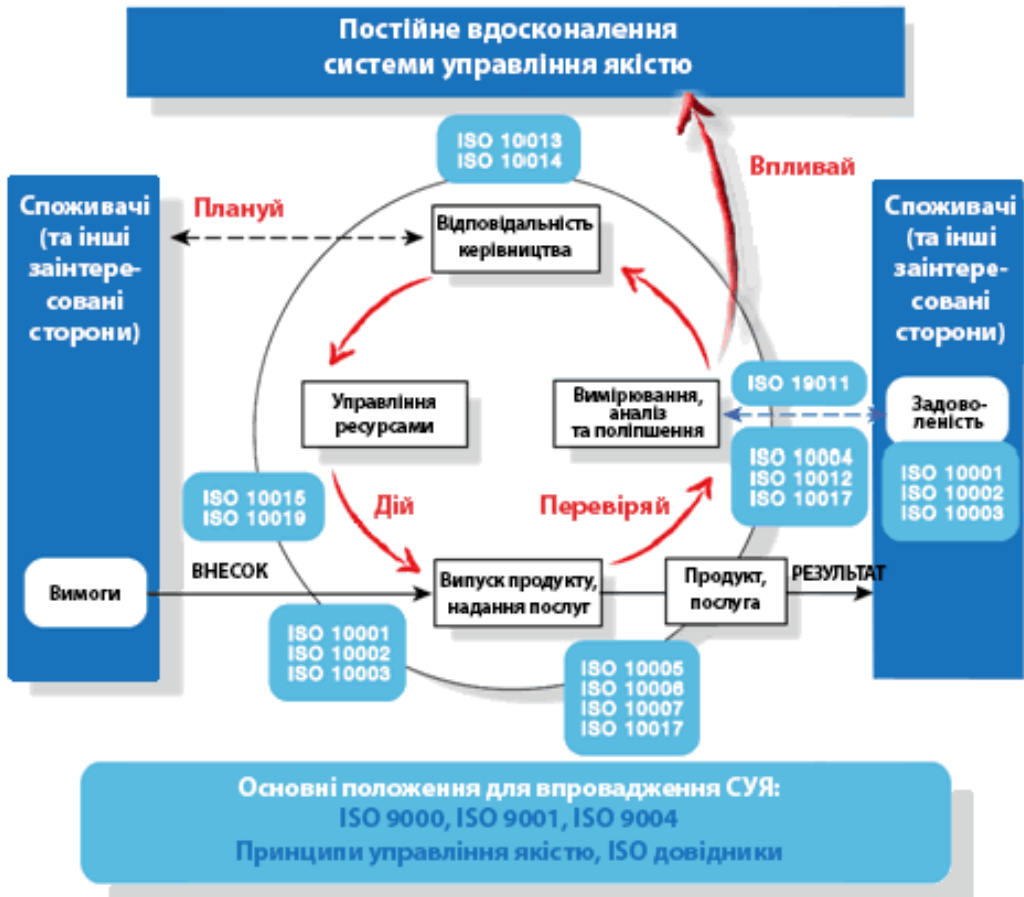


Рис. 2. Процесний підхід відповідно до ISO 9000

Стандарти, що входять до серії:

- ISO 9000. Словник термінів про систему управління, звід принципів управління якістю. Поточна версія – "ISO 9000:2015. Системи управління якістю. Основні положення та словник";
- ISO 9001. Містить набір вимог до систем управління якістю. Поточна версія – "ISO 9001:2015 Системи управління якістю. Вимоги";
- ISO 9004. Містить керівництво з досягнення стійкого успіху будь-якою організацією в складному, вибагливому та постійно мінливому середовищі, шляхом використання підходу з позиції управління якістю. Поточна версія – "ISO 9004:2018. Управління для досягнення стійкого успіху організації. Підхід на основі управління якістю";
- ISO 19011. Специфікація для визначення методів проведення аудиту в системах управління, в тому числі, управління якістю. Поточна версія – "ISO 19011:2018. Настави щодо здійснення аудитів систем управління".

Стандарти ISO серії 10000 (технології підтримки):

- ISO 10001. Управління якістю. Задоволеність споживачів. Керівництво, яке стосується кодексів поведінки організації;

- ISO 10002. Управління якістю. Задоволеність споживачів. Керівництво з поводженням зі скаргами споживачів в організаціях;
- ISO 10003. Управління якістю. Задоволеність споживачів. Керівництво з вирішення суперечок поза організацією;
- ISO 10004. Управління якістю. Задоволеність споживачів. Керівництво з моніторингу та вимірювання;
- ISO 10005. Системи управління якістю. Вказівки щодо програм якості;
- ISO 10006. Системи управління якістю. Керівництво з управління якістю проектів;
- ISO 10007. Системи управління якістю. Керівництво з управління конфігурацією;
- ISO 10008. Управління якістю. Задоволеність споживачів. Настанови для бізнес-споживачів електронних торговельних операцій (Стандарт на стадії проекту ISO/DIS 10008);
- ISO 10012. Управління системами вимірювання. Вимоги до процесів вимірювання та вимірювального обладнання;
- ISO/TR 10013. Керівництво з документування системи управління якістю;
- ISO 10014. Управління якістю. Керівництво з реалізації фінансових та економічних переваг;
- ISO 10015. Управління якістю. Керівництво з навчання;
- ISO/TR 10017. Керівництво із статистичних методів щодо ISO 9001: 2000...;
- ISO 10018. Управління якістю. Керівництво із залучення і компетентності персоналу (набув чинності 1 вересня 2012 року);
- ISO 10019. Керівництво з вибору консультантів із систем управління якістю та використання їх послуг.

У 2006 році одним із перших з органів виконавчої влади в Україні, що запровадив систему управління якістю відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001:2001, була Головдержслужба України (за-раз Національне агентство України з питань державної служби, НАДС).

За результатами впровадження системи управління якістю в Головдержслужбі України фахівцями Держспоживстандарту України та Головдержслужби України з метою поширення набутого досвіду на всі органи виконавчої влади було підготовлено:

- Методичні рекомендації щодо розроблення та впровадження систем управління якістю відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 в органах виконавчої влади, затверджені спільним наказом Держспоживстандарту України та Головдержслужби України від 31 липня 2006 року № 273/221¹;
- Програму запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 року № 614². Зазначена програма втратила чинність у 2011 році.

Також Держспоживстандартом України у 2006 році було розроблено та введено в дію стандарт щодо настанов щодо застосування ISO 9001:2000 в суб'єктах місцевого самоврядування³, ідентичний Настанові ISO IWA 4. Цей стандарт було створено для забезпечення органів місцевого самоврядування послідовними підходами до якісного управління. Останнє оновлення стандарту відбулося у 2009 році.

1. Методичні рекомендації щодо розроблення та впровадження систем управління якістю відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 в органах виконавчої влади, затверджені спільним наказом Головного управління державної служби України, Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 31 липня 2006 року № 273/221 (із змінами і доповненнями, внесеними наказом Головного управління державної служби України, Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 4 квітня 2007 року № 107/77) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakononline.com.ua/documents/show/72503___72503, <https://ips.ligazakon.net/document/view/FIN27299?an=2>.

2. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 року № 614 "Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади" (із змінами, внесеними згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 18 червня 2008 року № 548; постанова втратила чинність на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 22 червня 2011 року № 704) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2006-n>.

3. ДСТУ IWA 4:2009 "Системи управління якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001:2008 в суб'єктах місцевого самоврядування" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.dndi-systema.lviv.ua/rozrobky-dp-ndi-systema-u-sferi-upravlinnya-yakisty>.

Водночас, аналіз впровадження системи управління якістю відповідно до стандарту ISO 9001 в державних органах показав такі недоліки:

- неможливість чи неправильне визначення поняття послуг органів державної влади;
- стандарт не враховує специфічні норми і вимоги законодавства, що регулює діяльність органів державної влади;
- наявність кола психологічних проблем (відсутність зацікавленості у запровадженні стандарту, негативне сприйняття стандарту як інструменту додаткового навантаження та ускладнення виконання посадових обов'язків);
- в основному статичний, не підтримує запровадженої системи управління якістю в стані постійного аналізу та удосконалення;
- впровадження стандартів ISO серії 9000 скоріше спрямоване на зниження ймовірності зробити що-небудь невірно, ніж постійне підвищення результативності, ефективності та якості діяльності.

Ще однією системою, що зародилася в Японії та в основі якої лежить TQM, є **система Кайдзен**.

Кайдзен – це один із підходів до поліпшення роботи організації. Цей термін з'явився в Японії і став означати систему взаємопов'язаних дій, що призводять до підвищення якості продукції, процесів і системи управління.

Вперше філософія кайдзен була застосована в ряді японських компаній (включаючи Toyota) в період відновлення після Другої світової війни, і з тих пір поширилася в усьому світі. Починаючи з 1986 року, коли була видана книга Масааки Імаї "Kaizen: The Key to Japan's Competitive Success" ("Кайдзен. Ключ до успіху японських компаній"), термін "кайдзен" став широко відомий і був прийнятий в якості позначення одного із ключових концепцій управління.

У сучасному розумінні кайдзен – це система безперервного поліпшення якості, технологій, процесів, корпоративної культури, ефективності праці, надійності, лідерства та інших аспектів діяльності організації.

Основний фокус уваги система кайдзен направляє на "якість" персоналу, тому що саме від персоналу залежить якість продукції, що випускається і послуг. Ця система залучає до процесу поліпшення кожного працівника – від керівника найвищої ланки, до рядового співробітника.

Кожен співробітник організації пропонує невеликі поліпшення на регулярній основі. Пропозиції робляться не епізодично протягом місяця або року, а постійно. У більшості своїй вони не носять глобального характеру, а є незначними вдосконаленнями. У цьому і полягає суть системи кайдзен – велика кількість малих, незначних поліпшень призводить до істотного поліпшення якості.

Пропозиції щодо поліпшення, які вносять співробітники, можуть не обмежуватися якоюсь конкретною сферою. Кайдзен заснована на внесенні змін скрізь, де можна домогтися поліпшень.

У основі системи кайдзен знаходяться 5 ключових елементів. Щоб вона могла нормально працювати і бути ефективним інструментом підвищення якості, в організації необхідно створити умови для їх реалізації:

- **Перший елемент – командна робота.** Усі співробітники повинні працювати як одна команда для досягнення спільної мети і бажаного поліпшення в роботі. Співробітники всіх рівнів повинні робити все можливе для блага своїх колег та організації. Робота в команді передбачає постійний обмін інформацією, взаємне навчання, своєчасне виконання своїх обов'язків та інше.
- **Другий елемент – персональна дисципліна.** Дисципліна має першорядне значення для досягнення успіху. Кайдзен вимагає, щоб кожен співробітник підвищував свою самодисципліну в усіх аспектах праці – управлінні своїм часом, якістю виконання роботи, дотримання вимог і регламентів, витрачання матеріальних і фінансових ресурсів тощо.
- **Третій елемент – моральний стан.** Незалежно від того, вдається організації досягти

успіху в реалізації змін чи ні, персонал повинен прагнути зберегти високий моральний дух. Керівництво організації повинно впровадити в практику роботи різні мотиваційні інструменти, такі як: хороші умови праці, врахування заслуг, система заохочень і винагород, соціальні гарантії, оплата медичних послуг тощо.

- **Четвертий елемент – гуртки якості.** Це один з важливих елементів системи кайдзен. У організації необхідно організувати роботу гуртків якості. До складу цих гуртків повинні входити працівники різного рівня. У гуртках якості співробітники мають можливість обмінюватися ідеями, навичками, технологіями та іншими важливими для спільної роботи ресурсами. Обмін інформацією і взаємодія в рамках гуртків якості дозволяє співробітникам оцінювати ефективність своєї роботи на основі порівняння з роботою інших, і тим самим намагатися поліпшити свою діяльність.
- **П'ятий елемент – пропозиції щодо поліпшення.** Необхідно дати співробітникам незалежно від рангу, займаного в системі управління можливість вільно пропонувати поліпшення. Пропозиції співробітників можуть бути будь-якими, навіть абсурдними, і всі вони повинні бути враховані і розглянуті.

Масаакі Імаї представляв кайдзен як стратегію-парасольку, яка об'єднує багато відомих методів оптимізації виробництва і підвищення ефективності.



Рис. 3. Складові стратегії-парасольки Кайдзен

Реалізація системи кайдзен на практиці має на увазі дотримання основних принципів цієї системи:

1. **Організація робочого місця** – це управління робочим місцем з метою оптимізації діяльності. Кайдзен приділяє цьому велику увагу. У японському варіанті цей процес позначають терміном "gemba". Для правильної організації робочого місця застосовуються відповідні інструменти управління, які отримали назву "5S методологія". Сам термін 5S походить від перших букв японських слів.



Рис. 4. Складові 5S методології

До складу дій за методологією 5S входять:

- seiri – необхідно відсортувати те, що не потрібно в роботі. Для виділення непотрібних елементів може застосовуватися спеціальне маркування. Якщо елементи, виділені маркуванням, не затребувані ні ким під час виконання роботи, то вони видаляються з робочого місця;
- seiton – необхідно привести в порядок все, що потрібно в роботі. Ці елементи повинні бути в полі зору. Інструменти і пристосування повинні розташовуватися в тих місцях, де їх легко виявити;
- seiso – робоче місце і все обладнання повинно бути чистим. Після завершення робочого дня робоче місце повинно бути прибрано, а всі інструменти та обладнання розміщені по своїх місцях;
- seiketsu – стандартизація перших трьох кроків. Ці дії повинні стати звичайною практикою роботи. Коли співробітники організації побачать поліпшення від правильної організації робочого місця, необхідно провести з ними тренінг щодо виконання цих дій;
- shitsuke – підтримання сталої практики управління робочим місцем. Необхідно створити систему спостереження і моніторингу за вмістом організованих і стандартизованих

робочих місць.

2. **Усунення невикористаних витрат** – це процес пошуку і усунення дій в процесах, які не додають цінності. У японському варіанті цей процес називається – “muda”. Більшість робіт є послідовністю дій, які перетворюють вихідний матеріал в кінцевий готовий продукт. Частина цих дій додає цінності продукту, а частина ні. Та частина, що не додає цінності є втратами і повинна бути усунена.

У системі кайдзен розглядаються сім видів втрат або сім “muda”:

- рухи – непродуктивні та зайві рухи збільшують час виконання операцій і їх складність;
- очікування – зайвий час очікування виконання операцій призводить до збільшення циклу виробництва;
- технологія – неправильно організована технологія процесів призводить до неузгодженості дій;
- транспортування – великі відстані, переміщення з місця на місце, підйом та опускання в процесі виробництва збільшують невикористані витрати;
- дефекти – на виправлення дефектів йдуть витрати матеріалів та праці;
- запаси – зайві запаси матеріалів збільшують вартість продукції, але не цінність;
- перевиробництво – продукції вироблено більше, ніж передбачено планом.

3. **Стандартизація – це процес стандартизації роботи.** Стандартизація створює основу для стабільної роботи, проте стандарти повинні бути змінені при зміні як зовнішнього, так і внутрішнього середовища. У системі кайдзен процес стандартизації не закінчується ніколи. Стандарти постійно удосконалюються. Удосконалення стандартів здійснюється за циклом PDCA.

Цикл PDCA (цикл Шухарта-Демінга, часто використовується назва “Цикл Демінга”) – модель безперервного поліпшення процесів.

Цикл був розроблений У. Шухартом в 1939 році та описаний в його книзі “Статистичні методи з точки зору управління якістю”, а потім доопрацьований Е. Демінгом під час впровадженні системи TQM в японських компаніях та організаціях.

Цикл PDCA – це аббревіатура найпростішого алгоритму дій керівника щодо процесного управління організацією для досягнення її цілей.

Цикл PDCA складається з чотирьох елементів, кожен етап містить певні дії. Етапи замикаються у цикл.

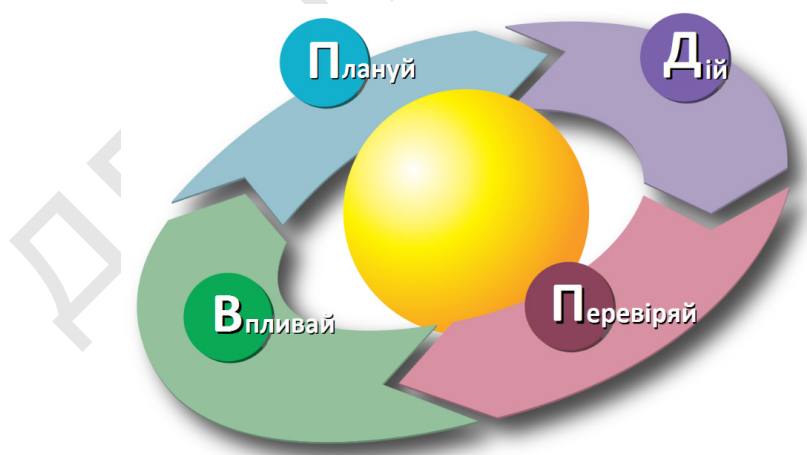


Рис. 5. Етапи циклу PDCA

Цикл управління починається з планування:

1. Планування: встановлення цілей і процесів, необхідних для досягнення цілей, планування заходів для досягнення цілей процесу і задоволення споживача, планування виділення і розподілу необхідних ресурсів.
2. Виконання: виконання запланованих заходів.
3. Перевірка: збір інформації та контроль результатів, отриманих в ході виконання процесів, на основі ключових показників ефективності (KPI), виявлення та аналіз відхилень, встановлення причин відхилень.
4. Вплив (управління, коригування): вжиття заходів щодо усунення причин відхилень від запланованого результату, зміни в плануванні та розподілі ресурсів.

У практичній діяльності цикл PDCA застосовується багаторазово з різною періодичністю. При виконанні основної діяльності цикл PDCA застосовується з періодичністю циклів звітності та планування. При виконанні коригуючих дій тривалість PDCA може бути меншою або більшою за тривалість циклів звітності та планування і встановлюється в залежності від характеру, обсягу, тривалості і змісту заходів щодо усунення причин відхилення.

У зв'язку з тим, що цикл не має завершення, PDCA дії повинні повторюватися знову і знову для того, щоб забезпечувати постійне покращення процесів.

Застосування системи кайдзен здійснюється за рахунок створення і постійної роботи так званих кайдзен-команд. Відповідно до завдань, які вони вирішують, можна виділити 5 основних видів команд:

- Постійні команди – вони працюють кожен день. До складу команд входять фахівці (робітники, службовці), які виконують роботи на місцях.
- Команди з вирішення проблем, що виникають, – формуються для пошуку рішень конкретної проблеми в роботі. До складу команди входять учасники з декількох постійних команд. Загальна кількість учасників такої команди становить, як правило, від шести до восьми чоловік. Після вироблення рішення, команда розформовується.
- Крос-функціональні команди – формуються для оцінки існуючих процесів організації та пошуку можливостей щодо їх покращення. До складу команд входять рядові фахівці і керівники з різних підрозділів.
- Команди з реалізації рішень – формуються для впровадження розроблених поліпшень процесів. Ці команди створюються з учасників постійних команд, команд з вирішення проблем, що виникають, та крос-функціональних команд.
- Малі групи – формуються для розробки, впровадження та застосування специфічних або нових процесів. До складу команд входять фахівці найнижчої ланки (робочі, виконавці) і керівники підрозділів з постійних команд та команд з вирішення проблем, що виникають.

Робота команд (за винятком постійних) здійснюється протягом кайдзен сесій. Тривалість кайдзен сесій становить від 2 до 5 днів. Проведення кожної сесії націлене на вирішення якогось-небудь конкретного завдання. Організація роботи в рамках кайдзен сесії будується за принципом циклу PDCA.

Водночас, говорячи про систему Кайдзен, не можливо не сказати про **модель “Ощадливе виробництво (Lean Production/Manufacturing) та її похідну для державного сектора “Ощадливий уряд” (Lean Government)**. Без цих моделей інформація про систему Кайдзен буде не повною.

Концепція ощадливості спирається на розроблену в Японії систему організації виробництва компанії “Тойота”. На початку 80-х років XX століття японські автомобілі вторглися на ринок США і всього за кілька років їх частка досягла приблизно 30 відсотків. Спочатку вартість японських авто була вище американських, але поступово ціни знижувалися, якість підвищувалися, стрімко росли продажі. Безумовно, це не могло не хвилювати місцевих виробників. За їхньої підтримки

у 1985 році в Массачусетському технологічному інституті був запущений дослідницький проект. У процесі ретельного дослідження автомобільного ринку з'явилось поняття lean production, новий термін знадобився для відображення того факту, що мова йде про щось набагато більше, ніж просто система організації виробництва однієї компанії (Тойота). Підсумки проекту були опубліковані в книзі Джима Вумека, Деніела Джонса і Деніела Русса у 1990 році. Пізніше цю концепцію стали застосовувати і в торгівлі, і в сфері послуг, і в державному управлінні.

Lean production (manufacturing) перекладається як "ощадливе виробництво". Іноді для позначення концепції в цілому використовують назву одного з елементів її системи – "JIT" (just-in-time, "виробництво-точно-в-строк") або "кайдзен". Поступово концепція розвивалася і на початку 2000-х років Майклом Л. Джорджем була запропонована гібридна методика "Ощадливе виробництво плюс шість сігм". Сьогоднішній досвід апелює саме до неї.

Ощадливе виробництво (Lean)

Шість Сігм (Six Sigma)



Рис. 6. Концепція методики "Ощадливе виробництво плюс шість сігм"

Ощадливе виробництво – це концепція управління виробничим підприємством, заснована на постійному прагненні до усунення всіх видів втрат. Ощадливе виробництво передбачає залучення до процесу оптимізації бізнесу кожного співробітника і максимальну орієнтацію на споживача.

Цей підхід поширюється на всі аспекти діяльності – від проектування і виробництва, до збуту продукції.

Відправна точка концепції – оцінка цінності продукту для кінцевого споживача, на кожному етапі його створення. У якості основного завдання передбачається створення процесу безперервного усунення втрат, тобто усунення будь-яких дій, які споживають ресурси, але не створюють цінності (не є важливими) для кінцевого споживача. Як синонім для поняття втрат іноді використовується термін з виробничої системи Toyota – muda, що означає будь-які витрати, втрати, відходи, сміття. Наприклад, споживачу абсолютно не потрібно, щоб готовий продукт або його деталі лежали на складі. Проте, за традиційної системи управління складські витрати, а також всі витрати, пов'язані з переробкою, браком, та інші непрямі витрати перекладаються на споживача.

Відповідно до концепції ощадливого виробництва, вся діяльність підприємства поділяється на операції та процеси, що додають цінності для споживача, і операції і процеси, що не додають цінності для споживача. Завданням ощадливого виробництва є планомірне скорочення про-

цесів і операцій, що не додають цінності.

Тайіті Воно (1912-1990), один з головних творців виробничої системи компанії Toyota, виділив сім видів втрат:

- втрати через перевиробництво;
- втрати часу через очікування;
- втрати при непотрібному транспортуванні;
- втрати через зайві етапи обробки;
- втрати через зайві запаси;
- втрати через непотрібні переміщення;
- втрати через випуск дефектної продукції.

Тайіті Воно вважав перевиробництво основним видом втрат, в результаті яких виникають інші. Джеффі Лайкер, дослідник виробничої системи Toyota (поряд з Джеймсом Вумеком та Деніелом Джонсом), в книзі “Дао Тойота” додав ще один вид втрат:

- нереалізований творчий потенціал співробітників.

Також прийнято виділяти ще два джерела втрат – *muri* – перевантаження робочих, співробітників або потужностей під час роботи з підвищеною інтенсивністю і *mura* – нерівномірність виконання операції, наприклад, переривчастий графік робіт через коливання попиту.

Для вдосконалення діяльності використовуються такі методи:

- картування ланцюга (поток) створення цінності;
- система 5S (або 5C) – система організації робочого простору, що заснована на візуальному контролі і включає п'ять кроків (більш детально про неї читайте вище);
- стандартизація операцій (формалізація процедур і процесів в діяльності підприємства, при цьому під стандартом розуміється найкращий спосіб виконання будь-якої діяльності з використанням прийомів, які попередньо перевірені на практиці, наочно викладені в простій і зрозумілій формі з використанням засобів візуалізації, доведені за допомогою навчання до всіх працівників, що виконують цю роботу);
- візуальне управління (таке розміщення інструментів, деталей та інших індикаторів стану виробництва, за якого кожен з першого погляду може зрозуміти стан системи – “норма” або “відхилення”);
- швидке переналагодження SMED (швидка, до десяти хвилин, процедура переналагодження виробничого обладнання);
- канбан (інструмент – бірка, картка, електронне повідомлення, – який дає вказівку на виробництво або вилучення (передачу) виробів з одного процесу до іншого);
- “Загальне ефективне технічне обслуговування”, або TPM (сукупність методів та інструментів, спрямованих на підтримку постійної працездатності обладнання для забезпечення безперервності виробничих процесів).

Є і специфічні методи, призначені для оптимізації процесів в невиробничій сфері. Наприклад, “діаграми спагетті”, використовувані для відстеження та фіксації зайвих переміщень співробітників і документів.

Відразу слід обмовитися, що в світовій практиці **методологія “Ощадливий уряд” (Lean Government)** асоціюється не тільки з оптимізацією процесів діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, а й з підвищенням ефективності і кризостійкості некомерційних установ сфер охорони здоров'я, освіти, культури, а також державних підприємств.

Ощадливий уряд дозволяє виконувати більше роботи, не залучаючи додаткових трудових ресурсів, знижує вартість надання державних послуг, підвищує задоволеність клієнта (платника податків), істотно скорочує час, що витрачається на надання послуги. Важливо, що ця методологія потребує залучення менших коштів для впровадження і подальшого використання, ніж альтернативні підходи, а також не залежить від дорогих IT-рішень і має показник ефективності інвестицій (ROI) більше ніж 20%.

Ініціативи щодо використання ощадливих технологій в практиці державного управління вперше з'явилися в 2001 році у Великобританії, а в 2002 році – у США. Сьогодні в США функціонує Центр ощадливого уряду (LLC LEAN Government Center)¹. Це ресурсний центр та консалтингова структура, сфокусована на дослідженні проблем використання ощадливих технологій, концепції "шість сігм", управління змінами, на коучингу керівництва органів державної влади та місцевого самоврядування, державних установ і підприємств та інших ініціативах. Концепція застосовується в тому числі на регіональному (в штатах Колорадо, Айова, Орегон, Коннектикут, Меріленд, Мен, Міннесота, Нью-Гемпшир, Огайо, Вісконсін) і на муніципальному рівнях. Що стосується федерального рівня, то поки її використовують лише окремі органи державної влади – наприклад, Міністерство оборони² або Агентство із захисту навколишнього середовища (EPA), яке видало власне керівництво з ощадливого уряду³.

Застосування ощадливих технологій дозволило значно оптимізувати діяльність органів державної влади. Так, Департамент природних ресурсів Айови скоротив середній час видачі дозволів на будівництво з 62 до 6 днів. У Вентурі (Каліфорнія) служба управління людськими ресурсами оптимізувала процеси розподілу фонду оплати праці (економія склала 220 годин робочого часу персоналу). У Департаменті праці штату Коннектикуту було або усунуто, або перепроєктовано та/або автоматизовано 119 етапів ділових процесів, в результаті економія від скорочення робочого часу персоналу перевищила 500 тисяч доларів на рік.

Активно використовується концепція і за межами США. Поштова служба Японії за рік підвищила продуктивність на 20% і зменшила витрати на 30 мільярдів ієн. Аналогічним службам в Канаді вдалося підвищити рівень своєчасної доставки кореспонденції до 96,7% в Канаді та до 95% в Данії, при цьому витрати скоротилися на 20%.

У Великобританії лін-програми послідовно реалізовувалися з 2006 року в Національній службі охорони здоров'я (NHS), Департаменті доходів і зборів, Службі судів, в Міністерстві праці та пенсій Великобританії, Національному офісі аудиту (NAO) – організації, близької за функціями до Рахункової палати України. Відзначимо, що NAO⁴ і NHS⁵ розробили методичні матеріали, які можуть служити основою під час адаптації кращих практик ощадливості в українських органах державної влади.

Разом з тим, американський експерт Джон Малейєфф у своєму дослідженні виділив ряд бар'єрів для впровадження методології "Ощадливий уряд" у державному секторі, які наведені нижче.

1. LLC LEAN Government Center [Official Site]. Available at: <https://www.leangovcenter.com/govweb.htm>.

2. Continuous Process Improvement / Lean Six Sigma Guidebook. Revision 1. USA Department of Defense, July 2008. Available at: <http://leangovcenter.com/Pdf/DOD%20CPI-LSS%20Handbook,%20July%202008.pdf>.

3. Lean Government // EPA — United States Environmental Protection Agency [Official Site]. Available at: <https://www.epa.gov/aboutepa/about-office-continuous-improvement-oci>.

4. National Audit Office (NAO). (2010). Maturity of process management in central government. London: UK Government, NAO. Retrieved March 2015. Available at: http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/03/Process_Management.pdf.

5. NHS. 10 High Impact Changes for service improvement delivery. (Best Practice Guidelines). NHS Modernisation Agency, 2004. Available at: <https://www.england.nhs.uk/improvement-hub/publication/10-high-impact-changes-for-service-improvement-and-delivery/>. NHS improvement leaders guide to process mapping, analysis and redesign. London: NHS Modernisation Agency, 2002. Available at: <https://www.england.nhs.uk/improvement-hub/wp-content/uploads/sites/44/2017/11/ILG-1-2-Process-Mapping-Analysis-and-Redesign.pdf>.

Таблиця 1

Бар'єри для впровадження методології "Ощадливий уряд" у державному секторі

Проблеми, спільні з приватним сектором	Специфічні проблеми державних організацій
<ul style="list-style-type: none"> • Невідповідна мотивація лідерства • Недостатня компетентність керівництва в питаннях поліпшення організаційних процесів • Організаційна культура, яка змушує працівників вважати, що час, витрачений на поліпшення процесу роботи, менш цінний, ніж час, витрачений на звичайну "реальну роботу" • Правила профспілок і взаємини з ними • Технічні навички службовців • Недолік кваліфікації співробітників для застосування методів ощадливого уряду • Безліч незадокументованих процесів 	<ul style="list-style-type: none"> • Специфічні для державних органів практики (технології) управління персоналом • Вибірні цикли і обмеження термінів зайняття посад • Особливе ставлення співробітників до стабільності і гарантії зайнятості • Жорсткий законодавчий контроль (процедур, робіт тощо) • Конкуруючі групи інтересів • Доходи державної організації прямо не пов'язані зі створюваною споживчою цінністю

Варто наголосити на важливості розробки методичних матеріалів, в яких окрім опису інструментарію лін розкриваються конкретні аспекти реалізації заходів, зміст етапів, ролі учасників, система показників результативності та ефективності заходу, процесів, організації в цілому.

Таблиця 2

Система показників, використовуваних при впровадженні концепції "Ощадливий уряд"

Показники ефективності та результативності процесів	
<i>Тимчасові</i>	<i>Вартісні</i>
<ul style="list-style-type: none"> • повна тривалість процесу • найкращий та найгірший час завершення процесу • відсоток процесів, які виконуються в строк • час обробки • час, що витрачається на діяльність, яка створює цінність • час, що витрачається на діяльність, що не створює цінність • час, що витрачається на діяльність, що не створює цінність, але при цьому необхідна • частка часу, що витрачається на діяльність, яка створює цінність, у повному часі надання послуги 	<ul style="list-style-type: none"> • економія праці співробітників • економія витрат • витрати на одиницю продукції/послуги
	<i>Показники якості</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • ступінь задоволеності клієнтів • усунення невідповідностей (перероблення роботи) • частка правильно зробленої роботи • частка роботи, правильно виконаної з першого разу
<i>Показники результатів</i>	<i>Показники складності процесу</i>
<ul style="list-style-type: none"> • обсяг роботи (продукції) • робота, що накопичилася і чекає передачі на наступний етап • робота в процесі виконання • запаси 	<ul style="list-style-type: none"> • кількість етапів процесу, що створюють цінність • число прийнятих рішень • затримки • "кількість передач роботи" (передача документів з рук в руки) (handoffs) • "петлі", число повторів роботи (loops) • "чорні діри" (black holes)
Показники успішності практики ощадливих заходів в організації	
<i>Показники реалізації бережливого уряду</i>	<i>Показники морального клімату</i>
<ul style="list-style-type: none"> • кількість проведених заходів • кількість осіб, які взяли участь у заходах • кількість тренінгів 	<ul style="list-style-type: none"> • задоволеність співробітників • показники плинності кадрів

Так, в США використовується Керівництво із застосування ощадливих технологій в державному управлінні. Тут особливу увагу приділено відбору лін-проектів, вибору інструментарію, визначення фасилітатора (координатора) проекту. Типовий захід займає від двох до п'яти днів, його здійснює команда, що складається з працівників державної організації та інших заінтересованих осіб. Мета – швидко визначення необхідних змін і їх внесення в процес.

Існує два основні підходи до впровадження: використання окремих семінарів, що проводяться концентровано в певний проміжок часу (так звані заходи швидких поліпшень), і комплексне впровадження, або програмний підхід (комплекс взаємопов'язаних проектів, що охоплюють в перспективі всі сфери діяльності). В обох випадках використовуються одні й ті ж інструменти, але з різною глибиною, широтою і регулярністю. Кайдзен-заходи – коротко- і середньострокові, а програмний підхід має на увазі звернення до постійного вдосконалення. Ключовим питанням таких програм є не власне застосування ощадливих інструментів, а досягнення фундаментального розуміння основоположних принципів лін.

В Україні пілотний проект з впровадження методології “Ощадливий уряд” був реалізований протягом 2019 року Департаментом публічної адміністрації Секретаріату Кабінету Міністрів України спільно з проектом ЄС “Підтримка комплексної реформи державного управління в Україні” (EU4PAR), зокрема було розроблено Методику аналізу та оптимізації робочих процесів і процедур в органах виконавчої влади¹ та проведено навчальні тренінги щодо її застосування².

Станом на кінець серпня понад 50% органів виконавчої влади успішно проаналізували свою діяльність на її основі та розробили стратегію переорієнтації робочих процесів на потреби суспільства. Плани оптимізації були схвалені Секретаріатом Кабінету Міністрів України³.

Враховуючи вищевказане, слід відзначити, що сучасному державному управлінню доцільно використовувати переваги саме ощадливих технологій, які на відміну від інших концепцій, не вимагають великих капіталовкладень і дозволяють максимально розкрити потенціал персоналу.

Серед європейських моделей управління якістю, в основі яких лежить концепція TQM, слід виділити **модель досконалості Європейського фонду управління якістю (The Model of Excellence of the European Foundation for Quality Management, EFQM)⁴**.

Європейський фонд управління якістю (European Foundation for Quality Management, EFQM) – це партнерство більш ніж 750 різних європейських організацій, кожна з яких прагне до підвищення ефективності та організаційної досконалості.

EFQM було засновано у 1988 році президентами 14-ти провідних європейських компаній (Robert Bosch GmbH, BT, Bull, Ciba-Geigy, Dassault, Electrolux, Fiat, KLM, Nestle, Olivetti, Philips, Renault, Sulzer, Volkswagen) за підтримки Європейської Комісії.

Мета EFQM – створення в Європі системи, аналогічній премії Болдріджа в США та премії Демінга в Японії, яка змогла б допомогти європейським організаціям у підвищенні їх конкурентоспроможності за рахунок ефективного застосування сучасних методів управління та поліпшення якості процесів виробництва продуктів і послуг.

1. Методика аналізу та оптимізації робочих процесів і процедур в органах виконавчої влади [Електронний ресурс] // Урядовий веб-портал. – Режим доступу: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/ОРП_на_20.06.19-кР.pdf, https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/Leanengineering ОРП_20.06.19_Додатки-кР.pdf (додатки до неї).

2. Крок назустріч ефективності органів виконавчої влади зроблений – методологія LEAN вже стукає у двері міністерств! [Електронний ресурс] // Офіційна сторінка проекту EU4PAR в соціалізаційній мережі Facebook. – Режим доступу: https://www.facebook.com/EU4PAR/photos/a.273092783249146/361958374362586/?type=3&_xts=%5B0%5D=68.ARB5U503PwkgJf_zUXFXZ4fXkp90AJ5rZosY_725RY8DXaGAnI-IgSR-xPytqI.68wZCw8Dvsn8QmyXyqEUDT_1a1brlYtStAozzYnPyKAQyJeF7Q_npriKMTvt2H_CZ545gfdL1sJA3GMZYU2aqh6q9rEKGT3kSSU1crZ8uM2H5dFMON_Lsk92c0vxxOTIzqIR1NaCCw2jAersk-THWYLLNR-y1ZeLPe-eyGzJ4FrVBOxFSv_G1V9QMScceM5XrXkLs3H2-71a-sXkOkLsNx4Mvx4_Rjd7RipLdCsF629xBn2hr7RNzNye2qjXf6zJgfVQxRk8qY9gwAtfVM&__tn__=R.

3. ...Україна стає ще більш сервісною й ефективною державою! [Електронний ресурс] // Офіційна сторінка проекту EU4PAR в соціалізаційній мережі Facebook. – Режим доступу: https://www.facebook.com/EU4PAR/photos/a.273092783249146/382476178977472/?type=3&_xts=%5B0%5D=68.ARCcRbmVruo50uORTjh_6xT8TlytEFbZnRg_UKW9kaBawFrWmDw2omWlv3OT61L1hXeA0xv7qqEF8JlwC44ANV0cbv4mv4Q3AQM94N03kgT5zDx8b9l6xMSyXgZxiNsJ_rxDtuwS0A0Ad2Fjt_CL9JM-jd4qt904rlqIiMxsvlGarvJ70AptOiy3PajJe66OiwqiWJd_68HwIY80YfIXbCDeuX0V64RbcD0FJTR7baHVeZ-J8URCE76FIA4t_izFJBzVxMISMJXuuk0FIQOvmFhnRlTycp-r2v2PPqnFDmTVrZFf1zRlJl_UQko9sW0oHUb3s1NWDmp4i5Gb_10A&__tn__=R.

4. В цій частині параграфу використано матеріали посібника щодо EFQM. Більш детально див.: Маслов Д.В., Вылгина Ю.В. Современные инструменты управления: модель совершенствования EFQM: учебное пособие / Иван. гос. энерг. ун-т. – Иваново, 2006. – 107 с.

Стратегічні напрями діяльності EFQM планує і визначає Комітет управління EFQM. У Комітет входять директори 20 організацій-членів EFQM, кожен з них обирається строком на 4 роки. Члени Комітету обирають зі свого складу президента EFQM строком на 3 роки. Комітет засідає двічі на рік. Розробкою конкретних планів і проєктів, а також поточною діяльністю EFQM керує Виконавчий комітет, що складається із 20 чоловік. Засідання Виконавчого комітету проводяться чотири рази на рік, у своїй діяльності він підзвітний Комітету управління. Щороку проводиться форум EFQM, в якому зазвичай бере участь більше 700 делегатів. У рамках форуму відбувається нагородження лауреатів Європейської премії EFQM.

Нині членами EFQM є 42 країни світу. У цих країнах існують Національні партнерські організації, що мають права на поширення продуктів і послуг EFQM, методичних, навчальних і інших матеріалів, підготовку сертифікованих фахівців з програм EFQM, займаються консультуванням із застосування методик фонду, підготовкою і супроводом організацій, що беруть участь у різних конкурсних програмах EFQM.

Сьогодні EFQM відіграє важливу роль в підвищенні конкурентоспроможності європейських компаній, посилюючи значення якості для усіх напрямів діяльності організацій і стимулюючи роботу з удосконалення¹.

Нова версія моделі досконалості EFQM, що враховує Цілі сталого розвитку наведена нижче (рис. 7).



Рис. 7. Модель досконалості EFQM®²

1. Більш детально про діяльність EFQM дивитися на офіційному веб-сайті фонду: www.efqm.org.

2. EFQM Model. – <https://www.efqm.org/index.php/efqm-model/>.

Оцінка рівня відповідності організації вищевказаній моделі досконалості здійснюється за системою оцінки RADAR.

RADAR – це оціночний механізм на базі моделі вдосконалення EFQM. За аббревіатурою RADAR криються чотири етапи циклу оцінки.

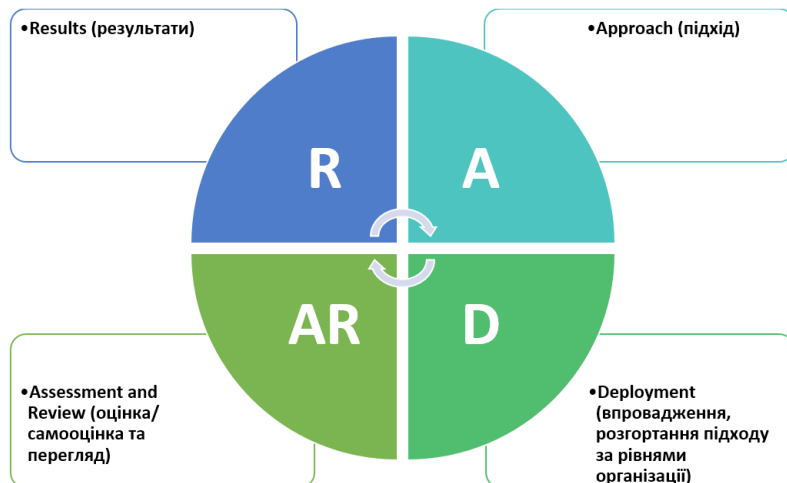


Рис. 8. Система оцінки RADAR

Принципи чотирьох стадій оцінки (самооцінки) за методикою RADAR відображені у таблиці 3.

Таблиця 3

Принципи оцінки RADAR

Елемент	Що оцінюється	Як це здійснюється в кращих організаціях
Results Результати	Основні досягнення компанії, показники її діяльності: фінансові, виробничі, усі показники системи управління, які відображають реалізацію організаційної політики і стратегії	В успішних організаціях результати відображають позитивні тенденції та/або стабільний хороший стан, відповідають встановленим цілям і є кращими відносно інших організацій. Досягнення таких результатів обґрунтоване застосуванням грамотних підходів
Approach Підхід	Плани компанії і основи їх прийняття, ефективність підходів, що застосовуються для досягнення планованих результатів	В успішних організаціях підходи, що застосовуються, є раціональними, продуманими, добре спланованими і регламентованими, чітко орієнтованими на задоволення потреб зацікавлених сторін. Підходи, що розробляються, інтегровані в корпоративну політику і стратегію та є взаємопов'язаними
Deployment Впровадження	Широта, системність застосування підходів, як відбувається їх розгортання усередині організації для реалізації прийнятих планів і стратегій	В успішних організаціях підходи розробляються для усіх напрямів діяльності і строго систематизуються
Assessment and Review Оцінка і перегляд	Як організація вивчає використовувані підходи, аналізує отримані результати, визначає сфери подальшого вдосконалення	У кращих організаціях підхід і його реалізація є предметом постійного вимірювання та вивчення, отримані результати використовуються для визначення і ранжирування сильних і слабких сторін, планування і реалізації діяльності з удосконалення

Методика RADAR дає кількісну оцінку кожному показнику і дозволяє виразити в цифрах рівень досконалості кожного критерію (субкритерію) та усієї організації.

Принципи та модель EFQM складають методологічну основу для **європейського конкурсу якості – Європейської премії EFQM**.

У кінці 2001 року експерти EFQM розробили систему визнання досягнень організацій і бізнес-одиниць в сфері якості, незалежно від розміру, обороту і сфери діяльності компанії – Рівні досконалості EFQM (Levels of Excellence), де премія EFQM є вищим ступенем на шляху до досконалості.

Рівні досконалості включають такі три основні сходинки:

- Європейська премія EFQM (фіналісти, призери, лауреати).
- Визнання досконалості.
- Прагнення до досконалості.

1. **Європейська премія EFQM (EFQM European Award)** – це змагання організацій, що прагнуть бути еталоном щодо удосконалення бізнесу. Участь у конкурсі вимагає підготовки звіту встановленої форми об'ємом до 75 стор. Звіт розглядається і оцінюється за методикою RADAR групою експертів, в яку входять топ-менеджери різних галузей бізнесу з різних країн Європи. Група експертів складається з

4-8 чоловік, залежно від розмірів і специфіки оцінюваної організації. Претенденти, що отримали попередні високі оцінки, приймають експертів для проведення обстеження на місцях. Візит може займати до 7 днів, причому організація зобов'язана надати можливість експертам побачити усі етапи бізнес-процесів.

За результатами обстеження на місцях експерти виставляють підсумкові оцінки конкурсантам і визначають фіналістів, призерів і лауреатів премії.

Організації, що досягли статусу фіналіста, вже можуть пишатися своїм результатом, оскільки вони отримують статус еталонних (бенчмаркінгових) компаній, що дозволяє їм увійти до ряду провідних організацій Європи.

Призерами є організації, що досягли видатних результатів за одним з восьми напрямів, що корелюють з фундаментальними принципами EFQM.

Організація може стати кращою за декількома напрямками, в той же час, може бути декілька переможців за кожним з напрямів.

Лауреати премії EFQM визначаються щорічно у кожній із організаційних категорій, причому може бути декілька переможців в одній категорії. Організації, що отримали найпрестижнішу європейську нагороду в сфері якості, вважаються еталонними і отримують загальне визнання використуваних підходів і досягнутих результатів. Окрім того, вони отримують право використувувати логотип лауреата "Європейської премії EFQM" на бланках, візитках, в будь-яких рекламних матеріалах.

Слід також відмітити, що лауреати премії не мають права брати участь в конкурсі протягом наступних 5 років.

2. **Визнання досконалості (Recognized for Excellence)** – це рівень для організацій, що мають досвід самооцінки на базі моделі EFQM. Учасники вчать систематизувати діяльність з визначення сильних сторін організації і сфер, що вимагають першочергового поліпшення.

Претенденти проходять ті ж етапи, що і претенденти премії досконалості EFQM, з тією лише різницею, що форма звіту дещо спрощена, група експертів включає від 2 до 5 чоловік і обстеження на місці займає не більше 3 днів. На відміну від головної Європейської премії, процес "визнання досконалості" не має строго регламентованого за часом графіку і відбувається протягом року. Організації, що набрали у результаті більше 400 балів, вважаються таким, що досягли рівня "визнання досконалості".

3. **Прагнення до досконалості (Committed to Excellence)** – цей рівень розроблений для організацій, що починають свій шлях удосконалення. Тут акцент зроблений на розуміння учасника-

ми свого поточного стану та можливостей для вдосконалення. Досягнення цього рівня вимагає проходження двох стадій:

- Стадія 1: залучення претендентів до процесу самооцінки на базі моделі EFQM з метою визначення сильних і слабких сторін бізнесу, сфер для першочергових змін.
- Стадія 2: демонстрація діяльності з вдосконалення, реалізація планів поліпшень, прийнятих за результатами самооцінки.

Експерт EFQM зустрічається з представниками організації, аналізує і обговорює стан справ компанії, і в ході 1-2 денного візиту виносить вердикт щодо відповідності системи управління рівню “прагнення до досконалості”. Отриманий сертифікат організації можуть вільно використовувати у своїй рекламній і комерційній діяльності.

Підготовку, навчання і експертизу організацій щодо рівнів “Recognized for Excellence” та “Committed to Excellence” здійснюють Національні партнери EFQM. В Україні таким партнером є Українська асоціація досконалості та якості .

Модель EFQM стала базовою методикою для багатьох національних європейських конкурсів якості, а також основою для *європейської моделі управління якістю для державного сектора “Загальної схеми оцінки” (Common Assessment Framework, CAF)*.

CAF має чотири головні цілі:

- охопити унікальні особливості організацій державного сектору;
- бути інструментом для державних службовців, які хочуть підвищити ефективність своєї організації;
- бути індикатором між організаціями державного сектору.

CAF сумісна з різними моделями якості й може бути першим кроком для організації, яка впроваджує систему управління якістю діяльності організації. Більш детально про CAF йдеться у наступних двох параграфах.

3.4. CAF як частина циклу управління, орієнтованого на результат: основні характеристики, підґрунтя та контекст

“Якщо ви не здатні описати те, що ви робите, як процес – ви не знаєте, що ви робите”

Вільям Едвардс Демінг (1900-1993), американський вчений, статистик і консультант з теорії управління якістю

Загальна схема оцінювання (Common Assessment Framework, CAF) – це інструмент всеохоплюючого управління якістю, розроблений організаціями публічного сектору для власних потреб на основі Моделі досконалості Європейського фонду управління якістю (EFQM®). Фундаментальною основою моделі CAF є припущення про те, що найкращі результати діяльності організацій, результати для громадян/клієнтів, працівників та суспільства досягаються завдяки лідируючій ролі керівництва через планування та реалізацію стратегій, персонал, партнерства, ресурси та процес. Модель передбачає розгляд організації з різних точок зору одночасно: холістичний підхід до аналізу роботи організації.

CAF пропонує простий та безкоштовний інструмент для використання європейськими організаціями публічного сектору, який допоможе застосовувати методи та підходи управління якістю для покращення їх діяльності.

CAF розроблена для використання всіма учасниками публічного сектору. Її можуть застосовувати організації публічного сектору як на європейському рівні, так і на національному, місцевому рівнях. CAF виконує роль каталізатора у цілісному процесі вдосконалення організації та має на меті досягнення п'яти основних цілей:

1. Запровадження в органах державної влади та місцевого самоврядування культури удосконалення та принципів загального управління якістю (TQM).
2. Сприяння поступовому запровадженню в організаціях публічної сфери повноцінного циклу “плануй – дій – перевіряй – впливай” (цикл PDCA).
3. Забезпечення проведення самостійного оцінювання організаціями публічної сфери з метою отримання даних діагностики та визначення заходів з удосконалення.
4. Виступати об'єднуючим елементом між різними моделями, які використовуються в управлінні якістю як у публічному, так і приватному секторах.
5. Забезпечувати обмін досвідом та найкращими практиками між організаціями публічного сектору.

Організації, які застосовують CAF, демонструють прагнення до вдосконалення своєї діяльності та бажання впровадити культуру самовдосконалення. Ефективне застосування CAF з часом сприятиме розвитку цього типу культури та способу мислення в організації.

Нова версія CAF2020 розроблена в якості європейського керівництва з ефективного управління і досконалості в організаціях державного сектора, що приділяють особливу увагу цифровізації, гнучкості, стійкості, різноманітності та інноваціям. CAF2020 була розроблена завдяки інтерактивному процесу та залученню EUPAN кореспондентів CAF та Європейського інституту державного управління (EIPA), в якому розташований Європейський ресурсний центр CAF.

CAF2020 фокусується на цифровізації, гнучкості, стійкості, різноманітності та інноваціях.

CAF, як і раніше **складається з 9 критеріїв і 28 підкритеріїв** (деякі з підкритеріїв були переформульовані). На рівні прикладів були внесені серйозні зміни, що скорочують опис та їх кількість.

ЗАГАЛЬНА СХЕМА ОЦІНЮВАННЯ (CAF) 2020

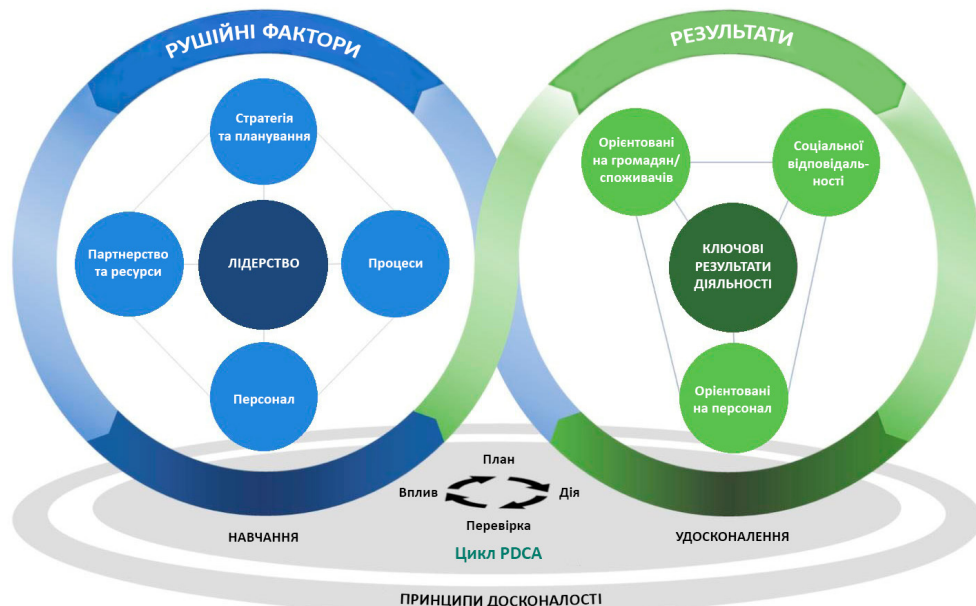


Рис. 1. Загальна схема оцінювання (CAF) 2020

Дев'ятикомпонентна модель характеризує основні аспекти діяльності організації, які необхідно враховувати в процесі проведення будь-якого аналізу організації. Критерії 1-5 висвітлюють управлінські практики: Можливості. Вони демонструють спосіб, в якій організація працює, та підходи, які вона застосовує для досягнення поставлених цілей. Критерії 6-9 характеризують результати, досягнуті для громадян/клієнтів, працівників, суспільства у ключових сферах діяльності та вимірюються сприйняттям людей і оцінкою результатів роботи. Кожен критерій ділиться на підкритерії. 28 підкритеріїв визначають основні напрями оцінювання організації. Ці напрями проілюстровано на прикладах, що більш детально демонструють зміст підкритеріїв та пропонують ті аспекти діяльності, яким варто приділити увагу, щоб зрозуміти, наскільки адміністративний орган відповідає вимогам, висвітленим у підкритеріях. У цих прикладах можна знайти практичний досвід усіх країн Європи. Не всі приклади підходять для того чи іншого типу організації, але з багатьма з них слід ознайомитись під час проведення самооцінки. Застосування результатів оцінювання, інструментів реалізації та критеріїв оцінки результату в управлінській практиці є запорукою постійного вдосконалення та навчання, що супроводжує організацію на шляху до вдосконалення.

Модель CAF не є тільки схемою оцінки різних аспектів діяльності організації. Ця модель передбачає, що всі її елементи взаємопов'язані і впливають один на одного. У структурі моделі встановлені наступні внутрішні зв'язки:

- причинно-наслідковий зв'язок між лівою частиною (можливості-причини) і правою частиною (результати-наслідки);
- системний зв'язок між причинами (можливостями).

Перехресні зв'язки між правою та лівою частинами моделі складаються з причинно-наслідкових взаємозв'язків між можливостями (причинами) та результатами (наслідками), а також

із зворотного зв'язку від останніх до перших. При проведенні самооцінки надзвичайно важливо здійснювати перевірку цих причинно-наслідкових зв'язків. Організація повинна завжди слідкувати за відсутністю суперечностей між отриманими результатами (декількома одночасними результатами) та даними оцінювання за відповідними критеріями та підкритеріями можливостей. Таку узгодженість іноді важко перевірити, оскільки при досягненні результатів комплексний характер діяльності організації сприяє взаємодії між собою різних причин (можливостей). Проте, у будь-якому випадку, необхідно перевіряти наявність зворотного зв'язку між результатами правої частини та критеріями правої частини.

Взаємозв'язок між критеріями та підкритеріями можливостей: оскільки якість результатів у значній мірі залежить від типу та інтенсивності взаємодії між можливостями, то цей взаємозв'язок потрібно перевіряти під час самооцінки. Насправді, інтенсивність різна в різних організаціях, що загалом впливає на якість роботи організації.

Взаємодія, очевидно, не обмежується на рівні критеріїв. Досить часто значна взаємодія матеріалізується на рівні підкритеріїв.

Водночас у структуру моделі CAF інтегровано 8 основних принципів досконалості, визначених Європейським фондом управління якістю (EFQM). Кожен принцип передбачає чотири рівні розвитку, даючи організації можливість побачити весь шлях до досконалості. Більш детально ці рівні описані у процедурі зовнішнього оцінювання ефективності CAF.

Також слід звернути увагу, що самооцінку та заходи з удосконалення у організаціях публічного сектору дуже складно здійснювати без отримання надійної інформації про різноманітні функції організації.

CAF стимулює організації публічного сектору до збирання та використання інформації, хоча дуже часто вона недоступна під час першої самооцінки. Саме тому CAF часто називають "управлінням з нуля".

CAF визначає сфери у яких необхідно розпочати вимірювання. Чим більше розвивається організація на шляху до постійного удосконалення, тим систематичніше та прогресивніше вона збирає інформацію та управляє нею, по відношенню як до внутрішніх зв'язків, так і до зовнішніх.

Крім того, коли мова йде про управлінську термінологію для публічного сектору, виникають певні труднощі із розумінням термінів. CAF використовує просту мову, що дає можливість працівникам і керівництву вести конструктивну дискусію про проблеми організації, проводити порівняльні навчання між європейськими державними структурами та вести діалог, використовуючи зрозумілу для всіх державних службовців мову. Для ще більшої допомоги та уникнення будь-яких непорозумінь у кінці даної брошури додається Глосарій із точними визначеннями основних термінів та понять.

Настанови для покращення роботи організації за допомогою CAF

Процес неперервного вдосконалення може розроблятися та реалізується різними способами. Розмір організації, культура і попередній досвід щодо використання інструментів TQM – це тільки деякі з параметрів, які допомагають визначити найкращий шлях запровадження підходу TQM.

Організаціям дозволяється пристосовувати реалізацію даної моделі до своїх потреб і контекстуальних вимог, однак, ми наполегливо рекомендуємо втілювати вимоги моделі з дотриманням структури із 9 критеріїв та 28 підкритеріїв, а також з панелями оцінювання.

Нижче описані 10-кроковий процес безперервного удосконалення за допомогою CAF, який може вважатися придатним для більшості організацій.



Рис. 2. Десять кроків до удосконалення організації за допомогою САФ

Фаза 1. Початок подорожі з САФ

Крок 1. Вирішіть, як організувати і спланувати проведення самооцінки

Вирішальним фактором у забезпеченні успішності процесу самооцінки є високий рівень прихильності вищого керівництва та співробітників організації та почуття відповідальності за процес в обох групах. Для отримання підтримки та почуття спільної відповідальності, як показує досвід багатьох організацій, необхідним є чітке управлінське рішення, якому передували конструктивні консультації із усіма зацікавленими сторонами організації. Ці рішення мають чітко ілюструвати готовність керівництва взяти активну участь у цьому процесі, визнаючи цінність самооцінки, забезпечення відкритості, поваги до результатів та готовності згодом розпочати дії щодо покращення. Вони також включають у себе зобов'язання виділити ресурси, необхідні для професійного виконання самооцінки.

Знання про потенційні переваги САФ-самооцінки та інформація про структуру моделі і процес самооцінки є необхідними елементами в наданні керівництву підстав для прийняття рішень. Важливо з самого початку переконати усіх керівників у цих перевагах.

На цьому етапі дуже важливо, щоб одна чи кілька осіб в організації взяли на себе відповідальність за забезпечення реалізації цих основних принципів. Хорошою ідеєю є звернення до організації, яка відповідає за поширення САФ (в Україні ці повноваження покладені на Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу) і попросити її зробити презентацію моделі САФ та отримати інформацію про/від інших організацій, які вже використовували модель і хто готовий поділитися своїм досвідом.

Для того, щоб працівники організації підтримували процес самооцінки, важливо, щоб консультації відбувалися до прийняття остаточного рішення про проведення самооцінки. Крім загальних переваг проведення самооцінки, досвід показує, що багато людей знаходять САФ

прекрасною можливістю отримати більшу спроможність розуміння внутрішніх процесів їх організації, і що вони хочуть брати активну участь у їх розвитку.

Для деяких організацій перед прийняттям рішення щодо проведення самооцінки також може бути важливим отримання згоди або схвалення зовнішніх зацікавлених сторін. Наприклад, у випадку із політиками чи вищим керівництвом організацій вищого рівня, які, зазвичай, дуже глибоко залучені до прийняття управлінських рішень. Ключові зовнішні зацікавлені сторони можуть грати важливу роль, особливо у зборі даних та обробці інформації, і вони можуть також потенційно набувати вигоду від змін щодо деяких із визначених напрямів покращення.

Початкове планування самооцінки

Після того, як було прийнято рішення щодо проведення самооцінки, можна розпочинати процес планування. Один із перших елементів, які, можливо, були включені до рішення керівництва – це визначення обсягу і підходів до самооцінки.

Часто задається питання, чи повинен процес самооцінки охоплювати всю організацію, чи можливо провести самооцінку для окремих частин таких як, підрозділи або департаменти. Відповідь у тому, що окремі частини можуть проводити самооцінку, але для того, щоб оцінити всі критерії та підкритерії належним чином, вони повинні мати достатньо автономії для того, щоб бути визнаними як основна автономна організація з належною місією і відповідальністю за людські ресурси та фінансові процеси. У таких випадках необхідно оцінити зв'язки типу постачальник/клієнт та зацікавленими сторонами між вибраним підрозділом та рештою організації.

Рекомендується включити в управлінське рішення можливість вибору групи системи показників. Пропонуються два способи підрахунку показників. Організації слід обрати залежно від можливості приділити час на підрахунок показників та від її рівня досвіду і зрілості.

На даному етапі дуже важливим є призначення керівника проекту для процесу самооцінки. Завдання, які зазвичай виконуються керівником проекту, включають в себе:

- детальне планування проекту, в тому числі комунікаційний процес;
- контакти і консультації щодо реалізації проекту з усіма зацікавленими сторонами;
- забезпечення навчання для групи самооцінки;
- збір підтверджуючих документів та доказів;
- активна участь у групі самооцінки;
- сприяння процесу досягнення консенсусу;
- редагування звіту з самооцінки;
- підтримка керівництва у визначенні пріоритетних дій та формування плану дій.

Вимоги, що стосуються компетенції керівника проекту, високі. Працівник повинен мати як високий рівень знань щодо його власної організації, знання моделі CAF, так і знання про те, як забезпечити процес самооцінки. Призначення правильного керівника проекту, який має ці знання, а також довіру вищого керівництва та працівників всередині організації, є одним із ключових управлінських рішень, які можуть вплинути на якість і результат самооцінки. Відповідне навчання управлінню проектами доступне на національному та європейському рівні.

Для деяких організацій мова та приклади, які використовуються в моделі CAF, незнайомі і занадто далекі від їх повсякденної практики, щоб використовуватися безпосередньо. Якщо це не буде вирішено на ранніх етапах ознайомлення із моделлю, то пізніше це може стати перешкодою у процесі самооцінки. Що можна зробити в таких випадках – на додаток до навчальних зусиль, які пізніше будуть описані, «адаптувати» модель до мови організації. Перш ніж приступати до цієї дії, було б доцільно перевірити, чи не було це вже зроблено організацією, подібною до вашої. Це може бути зроблено через організацію, відповідальну за поширення CAF або в CAF-ресурсному центрі у EIPA (Європейський Інститут державного управління).

Крок 2. Комунікативні канали проекту самооцінки

Наступним дуже важливим завданням, яке необхідно виконати після визначення підходів до

проекту, є створення плану комунікацій. Цей план включає в себе дії у сфері комунікації, зорієнтовані на всіх зацікавлених сторін проекту, з особливим акцентом на менеджерів середнього рівня та працівників організації.

Комунікації є однією із основних сфер у всіх проектах управління змінами, але особливо, коли організація проводить самооцінку. Якщо комунікації, що пов'язані з метою і діяльністю самооцінки, не є чіткими чи відповідними, цілком імовірно, що зусилля із самооцінки будуть розглядатися як "просто ще один проект" або "вправи для менеджерів". Ризик полягає у тому, що такі припущення можуть привести до відсутності бажання у працівників та керівників середньої ланки приймати участь у проекті та бути прихильним до нього.

Зворотний зв'язок від користувачів САФ – важливість комунікацій для створення відчуття причетності серед співробітників, як правило, недооцінюється.

Важливим висновком з опитування користувачів САФ є те, що на їхню думку, у ході процесу не було докладено достатньо зусиль для налагодження комунікацій зі співробітниками. Отримані уроки показують, що однією із основних потенційних переваг САФ є підвищення рівня інформованості та комунікацій в рамках всієї організації. Але це може бути реалізовано лише тоді, коли керівництво та особи, відповідальні за самооцінку, будуть на самому початковому етапі активно залучати до цього процесу співробітників та керівників середньої ланки, а також інформувати їх про причини та потенційні вигоди від самооцінки.

Важливим результатом ранньої комунікації є стимуляція інтересів деяких із співробітників і менеджерів для того, щоб вони безпосередньо брали участь у процесі самооцінки групи. В ідеалі, участь повинна здійснюватися через особисту мотивацію. Мотивація повинна бути основним елементом, який пов'язує людей всього процесу самооцінки. Працівники повинні мати повністю чітке уявлення щодо мети процесу самооцінки - вдосконалення діяльності організації. Комунікаційна політика процесу САФ-самооцінки повинна зосереджуватися на взаємовигідних віддалених наслідках для всіх зацікавлених сторін, співробітників та громадян/клієнтів.

Таким чином, ясна та зрозуміла комунікація зі всіма зацікавленими сторонами під час відповідних фаз проекту є ключем до забезпечення успішного процесу та подальших дій. Керівник проекту на рівні з вищим керівництвом організації повинен зосередити увагу на тому:

1. Що може змінити проведена самооцінка?
2. Чому їй надається пріоритетне значення?
3. Як це пов'язано зі стратегічним плануванням організації?
4. Як це пов'язано (наприклад, в якості першого кроку) із загальними зусиллями щодо вдосконалення організації, наприклад, через реалізацію інноваційної оперативної програми реформ?

План комунікації повинен бути диференційованим та включати наступні елементи: фокус-групи, повідомлення, середовище, відправника, частоту та інструменти.

Фаза 2. Процес Самооцінки

Крок 3. Створення однієї чи більше робочих груп із самооцінки

Група самооцінки повинна бути репрезентативною для організації у міру можливостей. До її складу входять звичайні співробітники, які представляють різні підрозділи, функції, організаційні рівні та з різним досвідом. Метою є створення максимально ефективної групи, у той же час здатної найбільш точно та детально охарактеризувати організацію з середини.

Досвід користувачів САФ показує, що це групи, які складаються із 5 - 20 учасників. Однак для забезпечення ефективного та відносно неформального стилю роботи, найбільш бажаною є група з близько 10 учасників. Якщо організація дуже велика і складна, вона може включати більше однієї групи самооцінки. У цьому випадку дуже важливо, щоб у проекті було передбачено як і коли буде проходити координація цих груп.

Учасники повинні відбиратися на основі їх знань про організацію та їх особистих навичок

(наприклад, аналітичні й комунікативні навички), а не лише професійних. Вони можуть бути обрані на добровільних засадах, але керівник проекту та менеджмент продовжує нести відповідальність за якість, різноманітність і довіру до групи самооцінки.

Керівником проекту групи також може бути вищий посадовець; це може допомогти в безперервності проекту, але слід уникати конфлікту інтересів. Важливо, щоб голові групи довіряли всі члени групи, щоб мати можливість вести дискусію в справедливий і ефективний спосіб, який дозволить всім зробити внесок у процес. Керівник може бути призначений самою групою. Суттєвим є наявність ефективного секретаріату для допомоги керівнику та організації зустрічей. Також важливо мати хороші умови для переговорів і зустрічей та підтримку у сфері інформаційних технологій.

Часто задається питання, чи топ-менеджери повинні бути включені в групи самооцінки. Відповідь на це питання буде залежати від культури і традицій організації. Якщо керівництво бере участь, то воно може надати додаткову інформацію. Це підвищить ймовірність участі керівників у подальшій реалізації конкретних дій щодо покращення.

Це також збільшує різноманітність уявлення та репрезентативність. Однак якість самооцінки може опинитися під загрозою, якщо організаційна культура не передбачає таких типів комунікацій і один або кілька членів групи будуть відчувати себе обмежено та не зможуть зробити свій внесок в роботу групи.

Крок 4. Організація навчання

Інформація та навчання менеджменту

Важливим є залучення керівників вищої або середньої ланки та інших зацікавлених сторін до навчання самооцінці на добровільній основі для того, щоб розширити знання і розуміння концепцій із TQM у цілому і зокрема самооцінки з CAF.

Інформація та навчання групи самооцінки

Членів групи самооцінки необхідно ознайомити з Моделлю CAF, пояснити їм мету та характер процесу самооцінки. Якщо керівник проекту пройшов навчання раніше, то було б добре, щоб ця особа відігравала головну роль під час навчання. У доповнення до теоретичних пояснень, навчання має також передбачати практичні заняття, щоб розкрити учасникам принципи загального управління якістю, а також досягнення консенсусу, оскільки ці поняття і поведінка можуть бути незнайомі для більшості членів. Ресурсний центр CAF Європейського інституту державного управління (EIPA) щороку організовує сесії для підготовки тренерів, а також подібні заходи проводяться у ряді європейських країн.

Керівник проекту повинен забезпечити групу усіма відповідними документами та інформацією, необхідними для проведення ефективної оцінки організації. Для кращого розуміння методів проведення самооцінки CAF можна провести спільну оцінку одного підкритерія з критеріїв "Можливості", та одного з критеріїв "Результати". Необхідно досягти консенсусу щодо того, як оцінювати докази сильних сторін та сфер для вдосконалення, а також як визначити бали.

Для економії часу під час фази досягнення консенсусу, яка буде проводитися пізніше, важливим є пошук спільного бачення щодо ключових зацікавлених сторін організації та тих, хто має великий інтерес до її діяльності: громадяни/клієнти, політики, постачальники, партнери, керівники та співробітники. Також необхідно чітко визначити найважливіші послуги та продукти, що постачаються або отримуються, зацікавлені сторони і ключові процеси, які це забезпечують.

Крок 5. Проведення самооцінки

Тривалість проведення самооцінки

Переважає більшість організацій завершують весь процес застосування CAF протягом трьох місяців, включаючи підготовку, самооцінку, підбиття підсумків та формулювання плану дій.

Три місяці – ідеальний проміжок часу для утримання зосередженості протягом усього про-

цесу самооцінки. Застосування більш тривалого періоду підвищує ризик зниження мотивації та зацікавленості усіх сторін. Крім того, ситуація може змінитися між початком і кінцем самооцінки. У такому випадку, оцінка більше не буде точною. Це досить імовірно, оскільки покращення організації за допомогою САФ є динамічним та безперервним процесом вдосконалення і оновлення даних та інформації є частиною цього процесу.

Протягом цих трьох місяців необхідно чітко спланувати етапи проведення самооцінки та визначити відповідні строки їх реалізації.

Зокрема, для проведення індивідуальної оцінки та зустрічей щодо досягнення консенсусу оптимальним проміжком часу є п'ять днів. Як показують результати досліджень та реальні можливості органів державної влади, для здійснення надійної індивідуальної самооцінки термін від двох до трьох днів є досить коротким, в той час десять або більше днів є занадто довгим строком.

Важко уявити ідеальний графік для самооцінки САФ, оскільки є занадто багато змінних, у тому числі цілі керівництва, час, ресурси та експертний досвід, доступність даних, наявність часу у зацікавлених сторін та інформаційно-політичний тиск. Тим не менше, для більшості організацій тривалість до п'яти днів є нормою.

Проведення індивідуальної оцінки

Кожного члена групи самооцінки просять дати точну оцінку по кожному підкритерію організації, використовуючи відповідні документи та інформацію, надану керівником проекту. Ця оцінка базується на власних знаннях і досвіді роботи в організації. Учасники записують ключові слова доказів про сильні сторони та сфери для покращення. Рекомендується сформулювати сфери для покращення якомога точніше, щоб легше визначити пропозиції для прийняття рішень на більш пізньому етапі. Потім вони повинні зробити огляд своїх висновків та оцінку кожного підкритерію, відповідно до таблиці оцінювання, яка була вибрана.

Під час проведення самооцінки керівник повинен відповідати на всі запитання, які надходять від членів групи. Керівник має бути доступний під час обробки питань членів групи самооцінки для індивідуальної оцінки. Він/вона також може координувати підготовку висновків членів групи в рамках підготовки до зустрічі щодо досягнення консенсусу.

Досягнення консенсусу в групі

Після індивідуальних оцінок група якомога швидше повинна зустрітися та прийняти спільне рішення щодо сильних сторін, сфер, які потребують покращення, та оцінки по кожному підкритерію. У процесі вивчення одержаних результатів необхідним є процес діалогу та дискусії з метою досягнення консенсусу, оскільки дуже важливо зрозуміти чому існують розбіжності при визначенні сильних сторін, напрямів вдосконалення та виставлених баллах. Послідовність, у якій буде проводитися оцінка кожного з дев'яти критеріїв, може встановлюватися групою самооцінки. Немає необхідності щоб це було строго за порядком.

Пошук консенсусу

Більшість користувачів досягає консенсусу після дискусій. Сама дискусія дуже часто розглядається як реальна додаткова цінність самооцінки: коли досягається консенсус, кінцевий результат є більшим, ніж чиста сукупність індивідуальних поглядів. Він відображає загальне бачення групи представників і таким чином корегує і виходить за межі суб'єктивних особистих думок. Пояснення доказів та висловлення підстав для різних поглядів щодо сильних та слабких сторін часто вважається більш важливим, ніж оцінки.

Для досягнення консенсусу можна використати метод з чотирьох етапів:

1. Представлення всіх доказів щодо визначення сильних сторін та сфер для покращення за підкритеріями, виявленими кожним індивідуально;
2. Досягнення консенсусу щодо сильних сторін та сфер для покращення. Це звичайно досягається після розгляду будь-яких додаткових доказів або інформації;
3. Представлення всього спектру індивідуальних оцінок по кожному з підкритеріїв;
4. Досягнення консенсусу щодо остаточного оцінювання.

Хороша підготовка зустрічей керівником (наприклад, збір важливої інформації, координація процесу виставлення індивідуальних оцінок) може забезпечити плавний хід проведення нарад та збереження важливого часу.

Керівник несе відповідальність та відіграє ключову роль у здійсненні цього процесу та досягненні консенсусу в групі. У всіх випадках обговорення має бути засноване на очевидних доказах, вчинених діях та досягнутих результатах. У CAF є включений список відповідних прикладів, щоб допомогти надати допомогу у виявленні відповідних доказів. Цей список не є вичерпним, але й не потрібно стикатися з усіма можливими прикладами – лише ті, які стосуються організації. Проте, групі пропонується знайти які-небудь додаткові приклади які, на їх думку, мають відношення до організації.

Роль прикладів – більш детально пояснити зміст підкритеріїв з метою:

- дослідити адміністрацію з точки зору відповідності вимогам, вираженим у підкритеріях;
- надати допомогу у виявленні доказів;
- бути прикладом належної практики у певній сфері.

Значення системи бального оцінювання

Виявлення сильних сторін і зон розвитку, а також відповідне планування кроків по вдосконаленню, є найважливішими результатами самооцінки. Система бального оцінювання CAF має певне значення, але не є основним орієнтиром.

Виставлення балів по кожному з підкритеріїв має 4 основні цілі:

1. Надати інформацію та дати уявлення про напрям, якого необхідно дотримуватися для застосування заходів з удосконалення.

2. Виміряти ваш власний прогрес. Проведення регулярної оцінки за допомогою CAF (один раз на рік, або на два роки) у більшості підходів управління якістю вважається гарною практикою.

3. Виявити належні практики за допомогою балів, виставлених за критеріями “Можливості” та “Результати”. Високі бали результатів зазвичай є показником наявності належних практик за критерієм “Можливості”.

4. Допомогти знайти хороших партнерів для отримання необхідного досвіду (бенчмаркінг – як порівняти, бенчльорнінг – чого ми можемо навчитися один у одного).

Що стосується порівняльного (взаємного) навчання, слід відзначити, що бали по CAF мають обмежену цінність і несуть в собі певний ризик, особливо в тих випадках, коли оцінювання проводилось без участі досвідчених незалежних експертів, що пройшли відповідну підготовку, необхідну для визначення балів для різних організацій публічної сфери, використовуючи ті ж самі підходи. Основною метою порівняльного навчання є аналіз різних способів використання інструментів реалізації та досягнення поставлених завдань. Якщо бали аргументовані, вони можуть вважатися відповідною точкою. Саме так порівняльне навчання може посприяти вдосконаленню.

Як виставляти бали?

CAF забезпечує два способи підрахунку показників: класичний та розгорнутий підходи. Обидва ці підходи базуються на циклі PDCA. Рекомендується використовувати класичну систему підрахунку, якщо організація незнайома із самооцінкою та/або відсутній досвід щодо використання методів загального управління якістю (TQM):

- “Класичне” виставлення балів CAF надає глобальну оцінку кожного підкритерію шляхом зазначення фази PDCA, у якій знаходиться підкритерій.
- “Розгорнута” оцінка підходить для організацій, які хочуть отримати більш детальний аналіз по кожному з підкритеріїв. Бали виставляються одночасно для кожного з підкритеріїв по всіх фазах циклу PDCA (ПЛАНУЙ, ДІЙ, ПЕРЕВІРЯЙ та ВПЛИВАЙ).

1. Класичне виставлення балів по CAF

Цей зведений спосіб оцінювання допомагає організації краще ознайомитись із циклом

PDCA, формуючи позитивне відношення щодо використання підходів менеджменту якості.

Панель оцінювання “Можливості” містить фазу PDCA лише у тому випадку, коли порівняльне навчання є частиною циклу неперервного вдосконалення. При оцінюванні “Результатів” слід розрізнати тенденції (тренди) щодо результатів та безпосереднє досягнення цілей.

2. “Розгорнуте” виставлення балів по САФ

Розгорнута оцінка – це спосіб паралельного оцінювання ближче до реальності, наприклад, коли організації публічної сфери виконують функції (ДІЮТЬ), але іноді без чіткого планування (ПЛАН).

- при оцінюванні можливостей акцент робиться на повний цикл PDCA, а прогрес може бути представлений у вигляді спіралі, де підвищення ефективності може спостерігатись на кожному етапі фази: ПЛАНУЙ, ДІЙ, ПЕРЕВІРЯЙ та ВПЛИВАЙ;
- вивчення належної практики, як правило, відбувається на основі аналізу найкращих результатів для кожної із стадій;
- такий спосіб оцінювання дозволяє одержати більшу кількість інформації відносно галузей, які потребують вдосконалення в першу чергу.

Таблиця оцінки результатів надає інформацію про те, на що необхідно зробити акцент при планування вдосконалення – на зміну тенденцій чи на досягнення цілей.

Таблиця 1.1

Класичне оцінювання

Фаза	Можливості	Бал
	Ми не ведемо діяльності по цьому напрямі. Ми не володіємо інформацією, або вона неправдива.	0-10
План (P)	У нас є план щоб це зробити.	11-30
Дія (D)	Ми впроваджуємо/ виконуємо це.	31-50
Перевірка (C)	Ми перевіряємо/переглядаємо, чи робимо правильні речі у правильний спосіб.	51-70
Вплив (A)	На основі перевірки/перегляду ми коригуємо у разі необхідності	71-90
PDCA	Ми плануємо, виконуємо, контролюємо та регулярно коригуємо нашу діяльність в цьому напрямі, а також ми вчимося у інших. Ми знаходимося у неперервному циклі вдосконалення з цього питання.	91-100

Інструкції:

- Виберіть фазу, якої ви досягли: ПЛАН, ДІЯ, ПЕРЕВІРКА, ВПЛИВ. Даний вид виставлення балів є зведеним (кумулятивним): він вимагає завершення попередньої фази (наприклад, ПЕРЕВІРКИ) перед проходженням наступної (наприклад, ВПЛИВ).
- Виставте бали від 0 до 100, відповідно до рівня, який ви досягли в межах даної фази. 100-бальна шкала дозволяє визначити ступінь впровадження та реалізації по даному напрямі.

Таблиця 1.2

Результати	Бал
Нічого не вимірюється та/або відсутня доступна інформація.	0-10
Результати вимірюються, проте показують негативні тенденції та/або результати не відповідають поставленим цілям.	11-30
Результати показують слабкі тенденції до зростання та/або деякі цілі досягнуто.	31-50
Результати показують тенденцію до покращення та/або більшість цілей досягнуто.	51-70
Результати показують суттєвий прогрес та/або всі поставлені цілі досягнуто.	71-90
Досягнуто відмінних та стійких результатів. Всі поставлені цілі досягнуто. Проведено порівняльний аналіз із відповідними організаціями щодо ключових результатів. Усі ключові результати кращі, ніж у інших організацій.	91-100

Інструкції:

- Виставити бали від 0 до 100 для кожного підкритерію на шкалі, розділеній на 6 рівнів.
- Для кожного рівня можна враховувати тренд (динаміку) або рівень досягнення цілей, або обидва ці фактори.

Таблиця 2.1

Розгорнуте оцінювання

МОЖЛИВОСТІ – РОЗГОРНУТЕ ОЦІНУВАННЯ								
	ШКАЛА	0-10	11-30	31-50	51-70	71-90	91-100	Загальна кількість
ФАЗА	РЕЗУЛЬТАТИ	Відсутність результатів, але є певні ідеї	Наявність незначних результатів у певному напрямку	Наявність певних результатів у відповідних напрямках	Наявність суттєвих результатів у більшості напрямків	Наявність значних результатів по всіх напрямках	Наявність відмінних результатів по всіх напрямках, у порівнянні з іншими організаціями	
ПЛАН	Планування ґрунтується на потребах та очікуваннях зацікавлених осіб. Постійне планування проводиться у всіх відповідних структурних частинах організації							
	Бал							
ДІЯ	Виконання реалізується на постійній основі через певні процеси і зони відповідальності, розділені між різними структурними одиницями організації.							
	Бал							
ПЕРЕВІРКА	Визначені процеси перевіряються на предмет відповідності встановленим показникам та постійно контролюються уповноваженими структурними підрозділами організації.							
	Бал							
ВПЛИВ	Відповідно до результатів перевірки, здійснюються коригування та покращення відповідними структурними підрозділами організації на постійній основі.							
	Бал							

НАПРЯМКИ, ЩО ПОТРЕБУЮТЬ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Інструкції для кожного підкритерію:

- Прочитайте визначення кожної фази (ПЛАН, ДІЯ, ПЕРЕВІРКА та ВПЛИВ);
- Знайдіть докази сильних та слабких сторін кожної з фаз, та виставте загальну оцінку по кожній фазі у відповідній графі.
- Оцінку можна проілюструвати прикладами або фактами, щоб не ускладнювати процес виставлення балів.

Однак, бажаючи зробити більш глибоке оцінювання, можете розмістити всі приклади чи результати в окремій графі чотирьох фаз циклу та обчислити середнє значення для кожної фази.

Таблиця 2.2

РЕЗУЛЬТАТИ – РОЗГОРНУТЕ ОЦІНЮВАННЯ						
ШКАЛА	0-10	11-30	31-50	51-70	71-90	91-100
ТЕНДЕНЦІЇ (ТРЕНДИ)	Результати не вимірюються	Негативна динаміка 	Відсутність зміни або помірний прогрес 	Стійкий прогрес 	Суттєвий прогрес 	Позитивні результати порівняльного аналізу з іншими організаціями
БАЛ						
ЦІЛІ	Відсутність результатів або одиничні випадки	Результати не відповідають поставленим цілям	Досягнуто незначну кількість цілей	Досягнення декількох важливих цілей	Більшість важливих цілей досягнуто	Всіх цілей досягнуто
БАЛ						

Інструкції:

- Розгляньте тенденції (тренди) ваших результатів протягом останніх 3-х років та проаналізуйте цілі, досягнуті минулого року.
 - Оцініть тенденції (тренди) по шкалі від 0 до 100, розділеній на 6 рівнів.
- Оцініть рівень досягнення цільових показників минулого року між 0 і 100 балів за шкалою, розділеною на 6-рівнів.

Приклад узагальнення результатів 2.1

Підкритерій 1.1 "Визначення напрямку діяльності організації шляхом розробки її місії, бачення та цінностей"

Фаза	Школа	0-10	11-30	31-50	51-70	71-90	91-100	Загальна кількість
РЕЗУЛЬТАТИ	РЕЗУЛЬТАТИ	Відсутність результатів, але є певні ідеї	Незначних результатів за певним напрямом	Незначних результатів за певними напрямками	Суттєвих результатів за більшістю напрямів	Значних результатів за всіма напрямками	Наявність відмінних результатів за всіма напрямками, у порівнянні з іншими організаціями	
План	Планування ґрунтується на потребах та очікуваннях зацікавлених осіб. Постійне планування проводиться у всіх відповідних структурних частинах організації		1б					
Дія	Бал Виконання реалізується на постійній основі через певні процеси і зони відповідальності, розділені між різними структурними одиницями організації		50	1а				50
Перевірка	Бал Визначені процеси перевіряються на предмет відповідності встановленим показникам та постійно контролюються уповноваженими структурними підрозділами організації			40		1в		40
Вплив	Бал Відповідно до результатів перевірки, здійснюються коригування та покращення відповідними структурними підрозділами організації на постійній основі	1г				85		85
Бал	Бал	5						50

Приклад узагальнення результатів самооцінки (відправна точка для вдосконалення та підстава для виставлення балів) за підкритерієм 1.1 “Визначення напряму діяльності організації шляхом розробки її місії, бачення та цінностей”:

1а Бачення та місія компанії були розроблені три роки тому на замовлення генерального директора із залученням у процес обговорення керівників вищої ланки. Були виготовлені оригінальні кольорові картки із зображенням місії та загальної концепції розвитку (бачення) компанії, які були роздані всім працівникам.

1б До цього моменту цінності організації та кодекс корпоративної етики не розроблялися. З цієї метою керівником служби управління персоналом був підготовлений відповідний проект. На семінар буде запрошено керівників середньої ланки для спільного визначення цінностей компанії. Цінності будуть узагальнені у вигляді певних навчальних матеріалів, які міститимуть пояснення як потрібно діяти в тій чи іншій складній ситуації.

1в До цього часу працівники, громадяни/клієнти та інші зацікавлені особи не залучались у процес визначення місії та загальних концепцій компанії. Однак, розуміння важливості такого залучення прийшло два роки тому, коли декілька менеджерів нашої установи брали участь у семінарах по менеджменту якості, зокрема, по моделі САФ. Після цього було прийнято рішення про проведення внутрішнього та зовнішнього опитування, щоб дізнатись погляди працівників та громадян. Результат опитування показав, що працівники та керівники середньої ланки сприймають місію як певний “образ”, повністю відрізаний від реальності, що не відповідає цілям компанії. Опитування клієнтів продемонструвало необхідність узгодження їхніх поглядів з думкою керівництва. Наразі заплановано зустрічі із працівниками, керівниками та громадянами, які відбудуться в найближчому майбутньому. Вирішено проводити щорічні опитування працівників та клієнтів. Також заплановано провести самооцінку установи.

1г Вищезгадані опитування повинні гарантувати періодичний перегляд та оновлення концепції та місії компанії, з урахуванням потреб та очікувань споживачів чи інших зацікавлених осіб. Працівники активно залучатимуться у ці процеси, а комунікація всередині організації буде покращуватись.

Наведені вище результати були записані в матрицю “Можливості” організації, щоб допомогти обчислити загальні бали для підкритеріїв.

Примітка: для окремих прикладів виставляти бали не обов'язково; пусті графи матриці використовуються як місце для записів, щоб перейти від аналізу результатів, продемонстрованих під час оцінювання підкритерію, до його загального оцінювання, а також щоб направити дискусію в русло погоджувальної наради.

Приклад узагальнення результатів 2.2

Підкритерій 9.1 "Зовнішні результати: безпосередній ефект та довгострокові наслідки для цілей"

РЕЗУЛЬТАТИ – РОЗГОРНУТЕ ОЦІНЮВАННЯ. ПІДКРИТЕРІЙ 9.1						
ШКАЛА	0-10	11-30	31-50	51-70	71-90	91-100
ТЕНДЕНЦІЇ (ТRENДИ)	Результати не вимірюються	Негативна динаміка 	Відсутність зміни або помірний прогрес 	Стійкий прогрес 	Суттєвий прогрес 	Позитивні результати порівняльного аналізу з іншими організаціями
БАЛ			45			
ЦІЛІ	Відсутність результатів або одиничні випадки	Результати не відповідають поставленим цілям	Досягнуто незначну кількість цілей	Досягнення декількох важливих цілей	Більшість важливих цілей досягнуто	Всіх цілей досягнуто
БАЛ				65		

Приклад узагальнення результатів самооцінки (відправна точка для вдосконалення і підстава для виставлення балів) за підкритерієм 9.1 "Зовнішні результати: безпосередній ефект та довгострокові наслідки для цілей":

Під час підготовки до зустрічі, присвяченій стратегічному річному плануванню, яка має відбутись на початку наступного фінансового року, для ради директорів було складено звіт про результати ключових аспектів діяльності компанії, метою якого є оптимізація процесу стратегічного планування. Висновки звіту досить чіткі: виконання цільових показників перевищує 50%. Динаміка в порівнянні з минулим роком склала 10%. Ці висновки були сприйняті по-різному, що викликало жваву дискусію членів правління.

Крок 6. Підготовка звіту про результати самооцінки

- Типовий звіт самооцінки повинен відповідати структурі CAF (див. схеми А і Б) і складатися як мінімум з таких елементів:
- Сильні сторони та сфери для покращення для кожного підкритерію, з наданням відповідних доказів.
- Бал, який обґрунтовано на основі таблиць оцінки.
- Пропозиції щодо діяльності з покращення.

З метою використання цього звіту у якості основи для діяльності щодо покращення, дуже важливо, щоб вище керівництво офіційно погодило його, а в ідеалі схвалило та затвердило.

Якщо комунікаційний процес був добре налагоджений, то це не має бути проблемою. Вище керівництво повинно підтвердити свою прихильність реалізації заходів щодо вдосконалення.

На цьому етапі також важлива комунікація щодо основних результатів із співробітниками організації та іншими зацікавленими сторонами.

Форма самооцінки для класичного оцінювання

КРИТЕРІЙ 1: ЛІДЕРСТВО				
Оцінка критерію 1				
Розглянемо підтвердження того, що керівництво організації робить для...				
ПІДКРИТЕРІЇ				
1.1 Визначення напрямку розвитку організації через місію, бачення та цінності				
1.2. Управління організацією, її діяльністю та постійним вдосконаленням				
1.3. Мотивація та підтримка персоналу, демонстрація на власному прикладі прагнення до				
1.4. Управління відносинами з політичними силами та іншими зацікавленими сторонами				
<u>Підкритерії</u>	Сильні сторони	Сфери для покращення	Підрахунки і уточнення	Захід (Додатково)
1.1				
1.2				
1.3				
1.4				
Всього/400				
середній/100				

Перелік заходів

ПРОГРАМА ЗАХОДІВ 1 (НАПРИКЛАД, ЛІДЕРСТВО)	
Захід 1.1	Опис заходу.
Спонсор	Вищий орган, який відповідає за об'єкт і підтримує певні дії; можна його розглядати як кінцевого користувача.
Лідер	Особа або служба, яка відповідає за захід.
Діюча команда	Працівники, які працюють над здійсненням заходів; це можуть бути працівники в/або за межами організації.
Контакт	
Сфера	
Зацікавлені сторони	
Сильні сторони, які визначено в самооцінці	
Контекст та сфери для	
Альтернативи для вивчення	
Обмеження	
Необхідні людські ресурси (кількість осіб / днів)	
Бюджет	
Кінцевий результат	
Дата початку	
Розрахунковий крайній термін	

Фаза 3. План вдосконалення / визначення пріоритетів**Крок 7. Підготовка плану вдосконалення**

Процедура самооцінки повинна виходити за рамки звіту за результатами самооцінки для того, щоб відповідати меті застосування САФ. Це повинно привести безпосередньо до опису дій, необхідних для вдосконалення організації.

Цей план дій є однією із основних цілей зусиль з самооцінки САФ, а також засобом забезпечення життєво важливої інформації для системи стратегічного програмування організації. Він повинен реалізувати комплексний план для оновлення функціонування організації в цілому. Основні логічні припущення плану покращення полягають у наступному:

1. Це інтегроване систематичне планування дій по всьому функціональному та операційному спектру діяльності організації.

2. Це досягається як результат звіту з самооцінки, оскільки він ґрунтується на інформації та даних, наданих самою організацією і, що найбільш важливо, з точки зору працівників організації.

3. Він створюється з урахуванням сильних сторін організації, розглядає недоліки організації та відповідає на кожен із них відповідними діями з покращення.

Визначення пріоритетних сфер для вдосконалення

При підготовці плану вдосконалення, керівництво можливо побажає розглянути питання про використання структурованого підходу, в тому числі питання:

- Де ми хочемо бути через два роки відповідно до загальної концепції та стратегії організації?
- Які дії необхідно здійснити для досягнення цих цілей (визначення стратегії/завдань)?

Процес створення плану вдосконалення може бути структурованим таким чином:

1) керівництво, із консультаціями з відповідними заінтересованими сторонами, збирає пропозиції щодо покращення зі звітів самооцінки та зіставляє ці ідеї із загальними пріоритетами;

2) аналізує сфери для покращення та запропоновані ідеї, потім формулює дії з удосконалення, беручи до уваги стратегічні цілі організації;

3) визначає пріоритетні заходи щодо покращення, використовує погоджені критерії для розрахунку їх впливу (низький, середній, високий) у таких сферах покращення, як:

- стратегічний вплив заходів (поєднання впливу на зацікавлені сторони, вплив на результати організації, внутрішнє/зовнішнє бачення);
- простота реалізації заходів (враховуючи рівень складності, необхідні ресурси і швидкість реалізації);

4) створює графік розподілу обов'язків по кожному виду діяльності, визначає ключові етапи та необхідні ресурси.

Може бути корисним пов'язати поточні дії з покращення із структурою моделі САФ, що дозволить отримати чітке уявлення про свої успіхи.

Одним із способів визначення пріоритетів є об'єднання рівня підрахунку за критерієм або підкритерієм, який дає уявлення про діяльність організації в усіх сферах, та ключових стратегічних цілей.

Рекомендації:

Багато організацій стикалися з труднощами під час першого досвіду використання САФ. Для багатьох організацій публічного сектору, які вперше проводили самооцінку, основною проблемою була відсутність вимірювань. І першою дією у сфері покращення ставало створення систем вимірювання.

Крім того, самооцінка САФ вважається початком довгострокової стратегії органу державної влади з удосконалення його діяльності, але її проведення обов'язково підкаже сфери, на які можна скерувати зусилля та отримати позитивний результат досить швидко та легко.

Хорошою ідеєю є залучення діяльності щодо удосконалення членів робочої групи з проведення самооцінки САФ – працівників, які здійснювали самооцінку. Вони вклали багато своєї

енергії у навчання, дуже часто додатково до їх звичайної повсякденної роботи. Нерідко вони починають свою роботу з проведення самооцінки з деяким сумнівом у доцільності завдання, залученості керівництва, бояться бути відкритими та чесними тощо. Через деякий час, коли вони бачать, що все серйозно, зростає мотивація і навіть з'являється деякий ентузіазм, і в кінці вони беруть на себе повну відповідальність за результати. У них є потенціал, щоб стати найбільш мотивованим кандидатом для команд з удосконалення і вони повинні розглядатися відповідно до цієї ролі.

Крок 8. Комунікація щодо плану вдосконалення

Як згадувалося раніше, комунікація є одним із критичних факторів успіху самооцінки та заходів з покращення, які будуть реалізовуватися згодом. Комунікативні заходи повинні забезпечити відповідну інформацію у ЗМІ для відповідної цільової групи у потрібний момент – не тільки до або під час, але і після проведення самооцінки.

Організація повинна вирішити, чи буде вона самостійно висвітлювати звіти з самооцінки, чи ні. Але це чудова практика – поінформувати всіх співробітників про результати самооцінки, тобто основні висновки з самооцінки, сфери, в яких є найбільша необхідність покращення, і які плануються дії щодо цього. Якщо організація не буде цього робити, то можливість створення відповідної платформи для змін та покращення може бути втраченою.

У будь-якому повідомленні про результати завжди доцільно виділяти те, що організація робить добре, її наміри щодо подальшого вдосконалення. Є багато прикладів організацій, які приймають за належне свої сильні сторони та забувають або навіть не розуміють, наскільки важливо відмітити свій успіх.

Крок 9. Впровадження плану покращення

Як описано в Кроці 7, створення плану дій покращення за пріоритетами є дуже важливим. Багато прикладів моделі CAF можуть розглядатися як перший крок у напрямі покращення. Існуючі належні практики та інструменти управління можуть бути пов'язані з різними критеріями моделі. Їх приклади показано на рисунку.

У кращому випадку, план заходів, підготовлений як результат самооцінки, повинен бути інтегрований у процес стратегічного планування організації і стати частиною загального управління організацією.

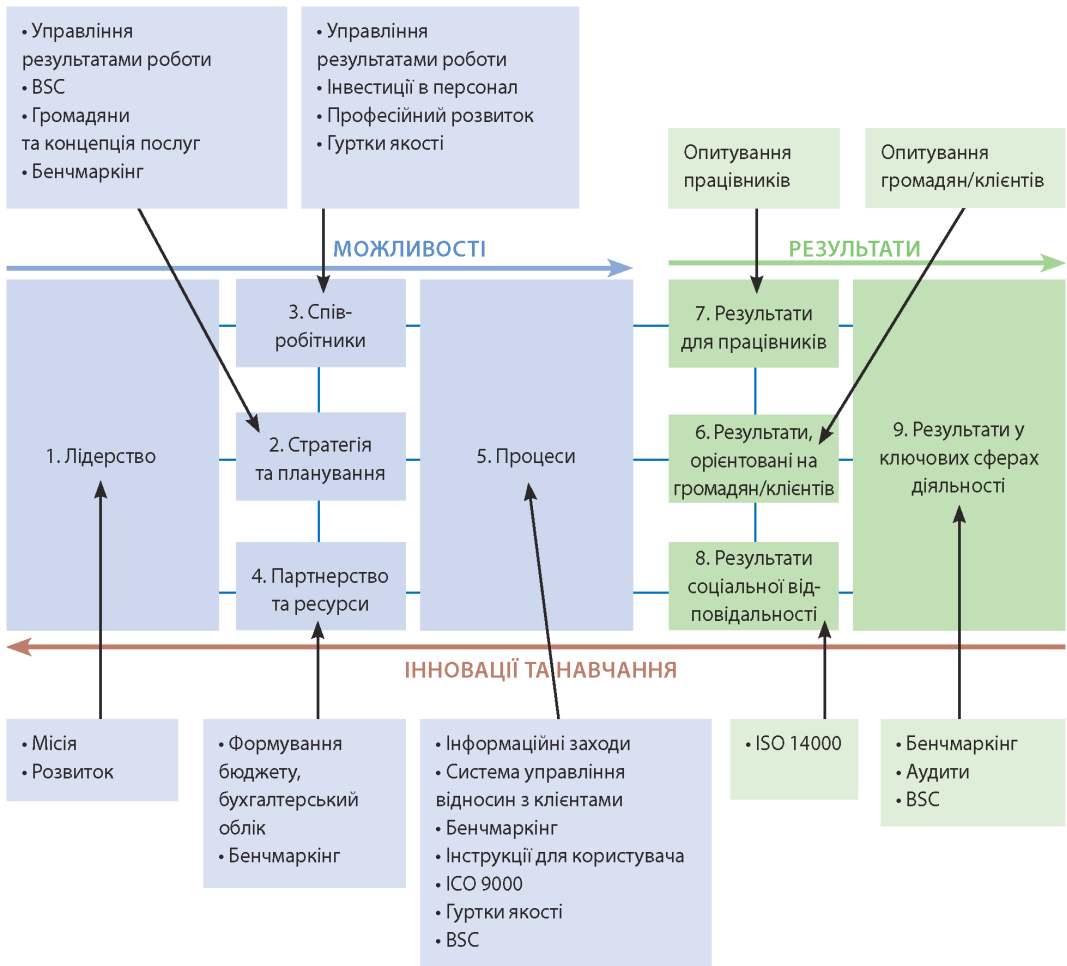


Рис. 3. Приклади належних практик та інструментів управління, що можуть бути пов'язані з різними критеріями моделі CAF

Реалізація заходів з удосконалення має спиратися на відповідні та послідовні підходи, процеси моніторингу та оцінки; повинні бути визначені терміни та очікувані результати; для кожного заходу повинні бути призначені відповідальні особи ("власник"), для комплексних заходів повинні розглядатися альтернативні сценарії.

Будь-який процес управління якістю повинен ґрунтуватися на регулярному моніторингу реалізації та оцінці безпосередніх результатів та наслідків. За допомогою моніторингу можна корегувати те, що було заплановано в ході впровадження та оцінювати результати, щоб перевірити, що було досягнуто, а також його загальний вплив. Для поліпшення цього необхідно встановити способи вимірювання діяльності під час заходів (показники ефективності, критерій успіху тощо). Для управління заходами з покращення організації можуть використовувати PDCA цикл (Плануй, Роби, Перевірйай, Впливай). Щоб скористатися всіма перевагами заходів із покращення, їх необхідно інтегрувати в звичайні процеси організації.

На основі CAF-самооцінки все більше країн розвивають власні системи визнання. CAF-самооцінка також може привести до визнання через рівні досконалості EFQM (www.efqm.org).

Реалізація планів дій CAF полегшує постійне використання інструментів управління, таких як збалансована система показників, дослідження задоволеності клієнтів та співробітників, системи управління діяльністю тощо.

Крок 10. Планування наступної самооцінки

Використання циклу PDCA для управління Планом дій передбачає нову оцінку з CAF.

Після того, як розроблено план дій із покращення та розпочалося впровадження змін, важливо переконаватися у тому, що зміни здійснюють позитивний вплив та не ведуть до погіршення показників діяльності організації в тих сферах, де було все гаразд. Деякі організації включили самооцінку до процесу бізнес-планування та проводять її регулярно – їх оцінки синхронізовані з щорічним корегуванням мети та пропозицій щодо фінансових ресурсів.

Оціночні таблиці CAF є простим, але потужним інструментом для використання при оцінці поточного ходу реалізації плану дій з покращення.

Процедура зовнішнього зворотного зв'язку CAF

Для того, щоб організації публічного сектору, які використовують CAF, могли побачити результати своїх зусиль та отримати зворотній зв'язок, CAF пропонує процедуру зовнішнього зворотного зв'язку, яка забезпечує зовнішній зворотній зв'язок щодо запровадження загального управління якістю на основі CAF. Ця процедура використовується на добровільних засадах. Вона спрямована на те, щоб підтримати користувачів CAF на їхньому шляху до вдосконалення, дозволяє оцінити зусилля як зсередини, так і зовні. Ця процедура стосується не лише процесу самооцінки, але також шляху розвитку, обраного організацією, розрахованого на тривалу перспективу відповідно до принципів вдосконалення.

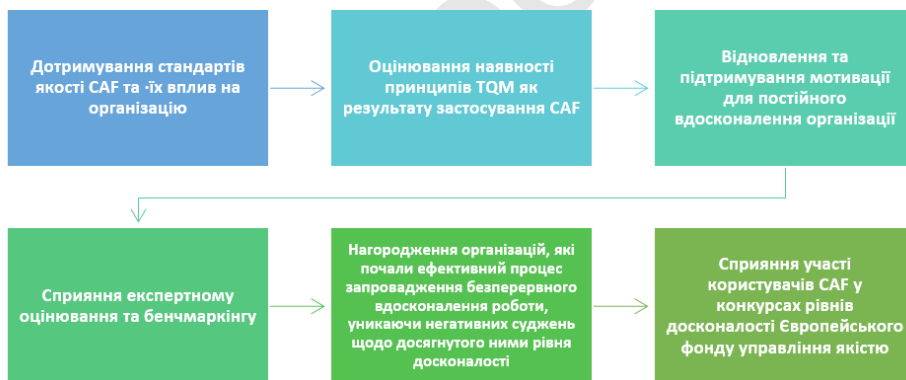


Рис. 4. Цілі зовнішнього зворотного зв'язку CAF

В основі цієї процедури лежать три принципи:

Принцип 1: Процес самооцінювання.

Принцип 2: Процес вдосконалення.

Принцип 3: Рівень зрілості загального управління якістю організації.

Організації, які успішно використали Модель CAF, можуть отримати в якості нагороди європейську відзнаку за "Ефективне застосування принципів Моделі CAF", термін дії якої 2 роки. За Процедуру зовнішнього зворотного зв'язку CAF та нагородження відзнаками за ефективне використання CAF відповідають члени. Саме вони розробляють практичні методи, що базуються на попередньо узгоджених концепціях, і власні інструменти реалізації. Організації, які хочуть подати заявку для участі у конкурсі на отримання європейської відзнаки CAF, спочатку повинні заздалегідь ознайомитися з існуючими можливостями у своїй країні.

3.5. Досвід та кращі практики органів державної влади та місцевого самоврядування країн-членів ЄС щодо впровадження моделі CAF

“Контроль якості починається та завершується навчанням”

Каору Ісікава (1915-1989), професор Токійського університету,
найбільший фахівець в сфері управління якістю

Модель загальної схеми оцінки (Common Assessment Framework, CAF) з'явилася 19 років тому і сьогодні міцно увійшла в практику державного і муніципального управління країн Європи, в першу чергу країн Європейського Союзу, для яких вона спочатку і створювалася. За роки свого існування CAF стала визнаною моделлю управління якістю з комплексною методологією оцінки, аналізу та вдосконалення діяльності організацій державного сектора¹.

Поява та розвиток моделі CAF

Виклики, що стоять перед сферою державного управління Європи, потребували відповіді на численні нові запити зі сторони суспільства, а отже активної модернізації публічного сектора. Зокрема, світова фінансова криза призвела до необхідності приділяти особливу увагу ефективності, прозорості та керованості процесів надання державних послуг. З розвитком цих принципів нового державного управління (New Public Management) з'явилися нові методи і інструменти, багато з яких виростили з філософії загального управління якістю (Total Quality Management, TQM). Модель досконалості Європейського фонду управління якістю (EFQM), стандарти ISO серії 9000, модель CAF тощо впевнено знаходять своє місце в управлінській практиці організацій державного сектора.

Наприкінці 1990-х років ЄС відчував гостру необхідність в інтенсифікації та формалізації взаємодії країн-членів ЄС з питань модернізації сфери державного управління для кращої готовності до майбутнього розширення. У 1997 році на європейському рівні був створений керівний комітет, згодом перетворений в Інноваційну групу державних послуг (Innovative Public Services Group, ISPG), яка працює під егідою мережі міністрів країн ЄС, відповідальних за питання державного управління, а також Європейської мережі державного управління (European Public Administration Network, EUPAN). У 1998 році міністерською декларацією були закріплені “Загальні принципи в сфері якості послуг, що надаються громадянам”. Потім робоча група ISPG приступила до розробки моделі якості, орієнтованої на застосування в публічному секторі. У результаті в 2000 році побачила світ модель CAF – система самооцінки на основі принципів TQM, моделі EFQM і німецької моделі університету Шпайер для державного управління. CAF є легким у застосуванні інструментом самооцінки для організацій публічного сектора, що дозволяє інтегрувати в сферу державного і муніципального управління ЄС сучасні методи менеджменту. Модель CAF була представлена під час Першої європейської конференції з якості в Португалії в травні 2000 року. CAF переглядалася декілька разів (в 2002, 2006 і 2013 та 2019 роках).

З метою сприяння розвитку системи оцінки, допомоги в практичному впровадженні CAF на місцях, організації навчання та консультацій для користувачів моделі в 2001 році при Європейському інституті державного управління (EIPA) був утворений Європейський ресурсний центр CAF.

1. У цьому параграфі використана стаття щодо моделі CAF. Більш детально див.: Нургатина Л., Стаєс П., Тийєс Н., Маслов Д. Модель CAF в сфері державного управління в Європі [Електронний ресурс] // Стандарти и качество. – 2014. – № 3 (921). – с. 72-75 – Режим доступа: https://www.researchgate.net/publication/330555327_Model_CAF_v_sfere_gosudarstvennogo_upravlenia_v_Evrope

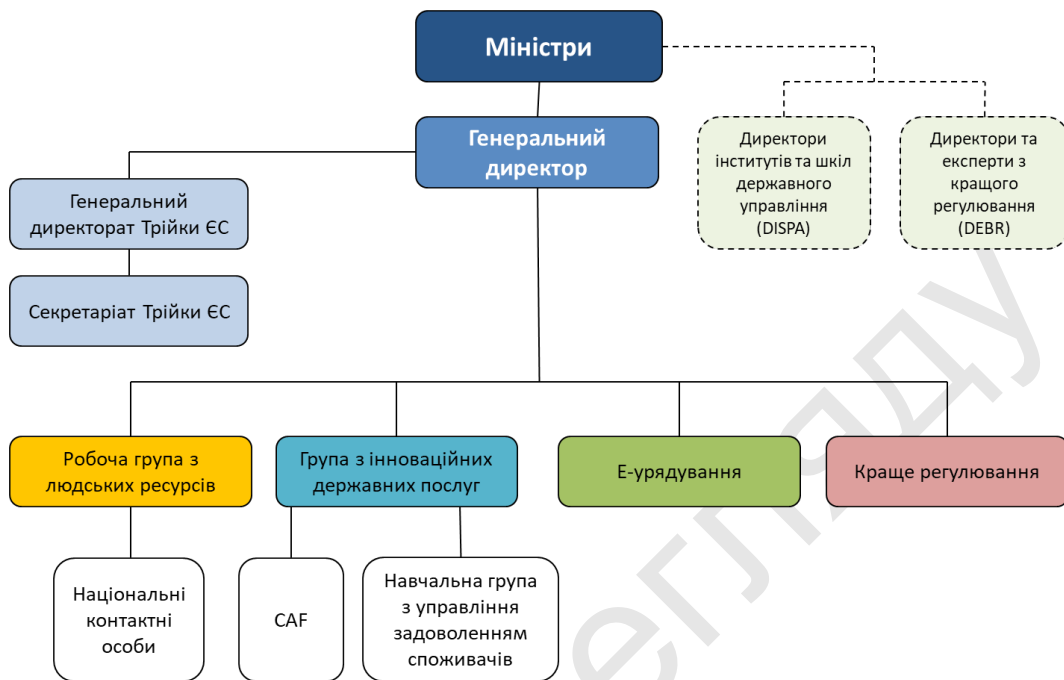


Рис. 1. Структура Європейської мережі державного управління (EUPAN)

Європейський ресурсний центр CAF функціонує в тісній співпраці з мережею національних кореспондентів CAF.

Місія Європейського ресурсного центру CAF:

- бути центром експертних знань, що сприяють впровадженню CAF та належній практиці її використання в державних адміністраціях Європи;
- діяти як партнер та здійснювати ефективну співпрацю з національними ресурсними центрами CAF, акцентуючи увагу на країнах, які поки що не мають національного експертного центру;
- бути навчально-консультативним центром;
- проводити дослідження щодо використання моделі та подальшого її розвитку;
- підтримувати та стимулювати європейську мережу національних контактних осіб CAF та співтовариство користувачів CAF;
- підтримувати базу даних CAF для зареєстрованих користувачів та передового досвіду.

Також кожна країна ЄС має свого національного кореспондента CAF (CAF National Correspondent), а також відповідальну державну структуру, до повноважень якої входить впровадження CAF.

28-29 листопада 2019 року в м. Гельсінкі (Фінляндія) під час засідання міністрів країн ЄС, відповідальних за питання державного управління, була схвалена оновлена версія моделі CAF2020, яка, тим не менш, зберегла базову структуру дев'яти взаємопов'язаних критеріїв, розбитих на дві групи: "Можливості" та "Результати".

Під час зазначеного засідання було схвалено нових членів Робочої групи національних кореспондентів CAF EUPAN, зокрема Україну, яка в особі Національного агентства України з питань державної служби, отримала статус спостерігача у Робочій групі; Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу отримав статус Українського національного ре-

сурсного центру CAF, його обрані працівники – отримали статус національних кореспондентів. Крім того, з 2003 року проводяться європейські заходи користувачів CAF (CAF User's event), де представники державного сектора країн Європи діляться досвідом в сфері управління якістю та представляють свої кращі практики CAF.

За роки свого існування CAF пройшла декілька етапів:

- концентрацію на методиці самооцінки;
- акцент на діях щодо удосконалення за результатами самооцінки;
- фокус на розвитку культури досконалості в організації.

Перший етап розвитку CAF (2000-2006 роки) характеризується впровадженням принципів і цінностей TQM в практику діяльності організацій державного сектора через методологію самооцінки. Для сфери державного управління це було новим кроком, тому що самооцінкою, тим більш із залученням до процесу службовців, до цього ніхто не займався.

Під час другого етапу розвитку CAF (після перегляду моделі в 2006 році) більш детально було оптимізовано процес впровадження удосконалень, реалізації заходів, які були визначені за результатами самооцінки. Успіх CAF полягає у систематизації процесу прийняття управлінських рішень, що в кінцевому результаті призводить до досягнення кращих результатів діяльності організації.

Подальший розвиток моделі полягав у поглибленні розуміння організаціями публічного сектора принципів досконалості, на яких ґрунтується модель CAF.



Рис. 2. Принципи досконалості, на яких ґрунтується модель CAF

Акцент на принципи досконалості був зроблений в 2010 році під час розробки процедури зовнішнього оцінювання (CAF External Feedback).

Більшість моделей якості мають схеми визнання для оцінки зусиль, зроблених організаціями в сфері управління якістю. Зовнішня оцінка CAF є саме такою схемою, її цілі:

- підтримка ефективного впровадження CAF та отримання максимальної користі від моделі для організації;
- допомога в оцінці глибини проникнення цінностей TQM в культуру організації за результатами впровадження CAF;
- мотивація та підтримка ентузіазму під час пошуку постійних поліпшень в організації;
- допомога у розвитку практики взаємних експертних оцінок (peer review), спільного навчання та обміну досвідом (benchlearning);
- заохочення (без оцінки досягнутого рівня) організацій, які стали на шлях безперервних поліпшень для досягнення досконалості;
- сприяння користувачам CAF для участі в програмі визнання EFQM Levels of Excellence.

У рамках процедури зовнішнього оцінювання експерти CAF (CAF External Feedback Actors), які є практиками CAF, відвідують організацію і збирають відомості про те, яким чином проводиться процес самооцінки та застосовуються її результати для поліпшення діяльності. Успішні організації отримують відзнаку "Ефективний користувач CAF" (ECU Label), яка діє протягом двох років.

Крім того, Європейська мережа CAF веде роботу з адаптації моделі до різних сфер публічного сектора. У 2008 році була створена модель CAF для сфери освіти. У 2010 році EUPAN схвалив концепцію "CAF і освіта".

Спільнота зареєстрованих користувачів CAF постійно поповнюється новими організаціями. Сьогодні понад 4000 організацій бюджетної сфери 59 країн світу є зареєстрованими користувачами моделі CAF, з них - 187 отримали за результатами зовнішнього аудиту відзнаку "Ефективний користувач CAF". Модель CAF впроваджено у таких країнах-членах ЄС як Австрія, Бельгія, Болгарія, Великобританія, Греція, Данія, Естонія, Ірландія, Іспанія та Італія, Кіпр, Латвія і Литва, Люксембург, Мальта, Нідерланди, Німеччина, Норвегія, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина та Словенія, Угорщина, Фінляндія, Франція, Хорватія, Чехія та Швеція.

Водночас CAF застосовується в організаціях державного сектора країн-кандидатів на членство в ЄС (окремі країн Західних Балкан): Боснія і Герцеговина, Північна Македонія та Сербія.

Серед країн ініціативи ЄС "Східне партнерство" пілотні проекти щодо самооцінки державних органів та установ за моделлю CAF проведено в Грузії та Україні.

Крім того, CAF впроваджено у таких країнах світу, як Домініканська Республіка, Республіка Кабо-Верде або Республіка Зеленого мису, Китай, Південна Корея та Туреччина.

Результати застосування моделі CAF

У 2011 році ресурсним центром CAF EIPA спільно із експертною групою CAF EUPAN та за підтримки президентства Польщі в ЄС було проведено масштабне дослідження результатів застосування CAF. У дослідженні взяли участь 21 національний кореспондент CAF та 407 користувачів моделі з 27 країн-членів ЄС.

Найбільш активними користувачами CAF за роки її існування стали організації сфери муніципального управління, соціальної сфери, а також поліція.



CAF-активність (1 – відсутня, 5 – дуже висока)

Рис. 3. Активність європейських організацій щодо впровадження CAF в різних сферах державного сектора

Нижче наведені результати дослідження “CAF: Общая схема оценки. Книга лучших практик”¹, проведеного Регіональним центром реформи державного управління у 2011 році за підтримки Регіонального центру ПРООН в Братиславі в рамках проекту IQUAL, дослідження “Удосконалення ідентифікації, розстановки пріоритетів і реалізації CAF”², проведеного експертами Європейського ресурсного центру CAF Європейського інституту державного управління в 2016 році в рамках президентства Словачької Республіки, та дослідження “Підвищення якості публічного сектору шляхом застосування Загальної схеми оцінювання (CAF)”³, проведеного Міністерством інформаційного суспільства та адміністрації Республіки Північна Македонія в 2017 році за підтримки та сприяння ОБСЄ, які представляють 20 практичних прикладів позитивних змін в діяльності організацій державного сектора 13 країн-членів ЄС, що сталися після впровадження в них моделі CAF, зокрема:

1. Розширення участі заінтересованих сторін у плануванні роботи та пріоритетів Омбудсмена із захисту прав споживачів, Норвегія.

Установа впровадила більш систематичний підхід для отримання відповідної інформації від заінтересованих сторін при плануванні пріоритетів установи на майбутній рік. Було проведено серію зустрічей з відповідними заінтересованими сторонами на етапі розробки плану дій. Відібрані заінтересовані сторони були запрошені виступити з презентаціями для установи. У передмові до плану дій установи на 2016 рік наголошувалося на зростаючому впливі заінтересованих сторін.

2. Управління персоналом у Верхній Баварії, Німеччина.

Запроваджена система управління персоналом в окрузі розглядає працівника як основу

1. CAF: Общая схема оценки. Книга лучших практик. IQUAL: Улучшение качества государственного управления посредством применения модели CAF / Региональный центр реформы государственного управления, Региональный центр ПРООН в Братиславе. – Греция: Фирма Perpetmind, 2011. – 68 с. – ISBN 978-92-95092-39-6 (русская версия), e-ISBN 978-92-95092-38-9 (русская версия); ISBN 978-92-95092-37-2 (английская версия), e-ISBN 978-92-95092-36-5 (английская версия).

2. Patrick Staes, Nick Thijs, Dorina Claessens (2016), “CAF Improvement identification, prioritisation and implementation: A study of inspiring practices installed in 20 Public Sector organisations throughout Europe and the methodologies for prioritisation”. EIPA, CAF Resource Centre. – 250 p. Available at: <https://www.kdz.eu/de/file/19715/download>

3. IMPROVING the quality of the public sector through the common assessment framework (CAF). – Skopje: OSCE, 2017. – 27 стр.: илустр.; 24 см. Available at: <https://www.osce.org/mission-to-skopje/373684?download=true>

успіху установ. Найбільш важливими створеними компонентами були стандартизована система зворотного зв'язку для керівників від співробітників для поліпшення їх управлінських навичок, навчальна програма для вищого керівництва та керівників середньої ланки, впровадження оперативної системи управління охороною здоров'я в окрузі та зовнішня оцінка організації і ключових процесів служби персоналу.

3. Інноваційне управління персоналом в муніципалітеті Лісабону, Португалія.

Використовуючи CAF в якості керівництва, цей муніципалітет зміг дати чітке уявлення про повноваження служб персоналу та удосконалити функції з управління персоналом шляхом створення навчальних команд, які працюють з керівниками, сприяння добровільній та короткостроковій участі в проєктах, узгодження організаційних та індивідуальних компетенцій з відповідними планами розвитку і створення навчального співтовариства для управління ефективністю. Рівень участі співробітників у навчанні збільшився на 21%, і більше 126 співробітників (250 навчальних годин) пройшли навчання за такими темами, як функції управління персоналом та взаємодія з внутрішніми клієнтами.

4. Наслідки впровадження управління ефективністю в усій Федеральній адміністрації для результатів застосування CAF в Третьюму Генеральному директораті Федеральної Канцелярії, Австрія.

Всеосяжне впровадження управління ефективністю у Федеральній адміністрації в 2013 році зробило великий вплив на результати CAF з лідерства та стратегічного управління в Третьюму Генеральному директораті Федеральної Канцелярії. З введенням нової системи управління ефективністю Федеральна Канцелярія розробила формулювання місії, кінцеві цілі, заходи, показники на всіх рівнях і систему оцінки.

5. Стратегічне планування у Фламандському департаменті сільського та рибного господарства, Бельгія.

Результати впровадження CAF в Департаменті сільського та рибного господарства Фландрії можна узагальнити як необхідність в одній загальній "стратегічній вправі". Кілька SWOT-аналізів з внутрішніми і зовнішніми заінтересованими сторонами підготували вправи та визначили тенденції. У результаті дводенної стратегічної сесії за участю представників керівництва та ключових осіб були розроблені нові стратегічні рамки з викладом місії, бачення, стратегією і цінностями для нової організації. У рамках цієї стратегічної структури організація додатково розробила кілька ключових елементів, таких як стратегія управління персоналом, цілісність, різноманітність, благополуччя і комунікація). Вона також визначала і спрямовувала робочі плани.

6. Лідерство в місті Відень, Австрія.

Впровадження цієї моделі показало, що CAF є корисним інструментом, який дозволяє керівникам органів державної влади та місцевого самоврядування, державних установ швидко і успішно зайняти нову посаду, а також оптимізувати організацію еволюційним шляхом. Нове керівництво Ради міста Відень оптимізувало цінності, стратегії, структури, процеси, можливості для людей та інші управлінські активи. Воно перетворило колишнє керівництво однієї людини на групу керівників з декількома компетенціями, запровадивши координаторів відділів, виконавчі управління та децентралізовані адміністративні підрозділи. Відбулася ретельна перебудова організаційної структури та процедур відповідно до принципів сучасного управління та із залученням персоналу і заінтересованих сторін. Наприклад, цілями нової культури лідерства були: зміцнення довіри, пропаганда позитивної помилки і культури скарг, розробка принципів управління, реалізація місії для керівництва і розробка стратегії навчання для керівництва вищої та середньої ланки.

7. Орієнтація на платників податків в процесі удосконалення в Бенідормському Департаменті казначейства, Іспанія.

Завдяки різним заходам щодо удосконалення, Казначейство домоглося помітного збільшення числа податкових розрахунків і сплачених зворотних зборів, податкових зборів в добровіль-

ний і правозастосовний період, економічної прозорості, міжвідомчої координації, задоволеності громадян і працівників, доступності об'єктів і участі партнерів. Це зменшило кількість поданих скарг, середній період оплати, рівень заборгованості і суму місцевого боргу. Воно створило дві професійні соціальні спільноти, спростило процеси, зробило всі процедури доступними за допомогою електронних засобів та нових електронних платіжних систем. Воно створило систему обміну інформацією з регулярними опитуваннями і нарадами, планом навчання і поступовим розширенням прав і можливостей деяких співробітників, а також створило вдосконалену систему управління і оплати та підписало Статут обслуговування громадян, угоди між державним і приватним секторами.

8. Постійне удосконалення Міністерства фінансів Естонії.

Потреби громадян/споживачів і партнерів стали краще зрозумілими, що призвело до збільшення і поліпшення електронних послуг для споживачів. Створено нові агентства: Центр інформаційних технологій Міністерства фінансів, націлений на надання підтримки ІКТ, і Державний центр загального обслуговування, що поєднує всі служби підтримки. Зміни в процесі складання бюджету та ефективного використання ресурсів Структурних фондів ЄС також привели до поліпшення послуг і системи управління. Зміни в управлінні персоналом спричинили розробку документа про політику управління персоналом, кращу доступність інформації, створення більш зрозумілою системи оплати праці і запровадження системи оціночних співбесід відповідно до моделі компетенцій.

9. Процесні інновації з метою підвищення задоволеності споживачів автомобільного клубу Італії (м. Савона), Італія.

Основною сферою удосконалення, визначеною під час самооцінки CAF, було управління піковим робочим часом в фронт-офісі. Територіальний підрозділ Савони досяг чудових результатів щодо задоволеності користувачів послугами (з 40% до нинішніх 70%), задоволеності людей (з 50% до нинішніх 90%) і скорочення часу очікування громадян (з в середньому від 20 хвилин до в середньому 5 хвилин). Це було реалізовано завдяки вдосконаленню фронт-офісних процесів і, в той же час, розвитку системної і структурованої системи моніторингу скарг для перевірки статусу дій, що удосконалюють.

10. Банк ідей в Митній палаті Білостока, Польща.

Банк ідей покращує процес внутрішньої комунікації, як вертикально, так і горизонтально. На регулярній основі керівництво на всіх рівнях інформується про всі аспекти діяльності, які необхідно поліпшити і які важливі для персоналу. Функціонування банку ідей підвищує ступінь задоволеності керівників/співробітників і підвищує рівень ідентифікації керівників/співробітників з органом державної влади. Банк ідей є безкоштовною платформою, за допомогою якої кожен співробітник місцевої митної палати може надати будь-яку ідею для поліпшення організаційної культури та управління. Банк ідей сприяє інноваціям процесів і креативності керівників і співробітників. У рамках банку ідей були запропоновані, наприклад, такі інновації: мобільний додаток Granica, що надає повну інформацію про час очікування на польському прикордонному переході з Росією, Білоруссю та Україною, уніфікація структури адрес електронної пошти для отримання митних декларацій і електронний зв'язок з районними судами.

11. Цілеспрямоване управління мережею освітніх послуг в Пайят-Хяме, Фінляндія.

Мережа незалежних муніципалітетів в регіоні Пайят-Хяме створила спільне бачення освітніх послуг. Мережевий підхід до залучення центральних операторів з різних муніципалітетів одному і того ж ланцюга надання послуг і в одному напрямі виявився добре функціонуючим методом співпраці. Пропоновані заходи впливають на всі центри прибутку, оцінки клієнтів, оцінки персоналу, оцінки соціальної відповідальності та ключові показники ефективності. Основою є операційна система на основі CAF для мережевого лідерства. Прихильність урядів міст і муніципалітетів оперативному співробітництву має важливе значення. Плани зі створення нових мереж для основних сфер, запуск спільних проєктів і створення електронної бази даних постійно

впроваджуються.

12. Інтегрована інформаційна система (IIS) Грецької військової географічної служби (HMGS), Греція.

HMGS спроектувала, розробила і впровадила інтегровану інформаційну систему (IIS) для поширення всієї відповідної географічної інформації серед громадськості, а також серед державних і приватних установ. Успішне завершення залежить від адаптації сучасних технологій і практики інтернет-магазину. Метою HMGS було надання точної, чіткої інформації в режимі реального часу про всі доступні, відмінні геопросторові матеріали і можливості перегляду каталогів, вибору продуктів і покупки. Моніторинг продажів і запасів призводить до поліпшення виробничих потужностей та ефективності. Впровадження IIS виявилось важливим помічником для керівництва. Методи управління відображають результати діяльності та відповідним чином коригуються для підтримки безперервного удосконалення та інновацій, що сприяє встановленню ефективних відносин із заінтересованими сторонами. Крім того, IIS забезпечує чітке бачення і випереджаюче планування, оскільки аналітика даних дає уявлення про поточні та майбутні потреби заінтересованих сторін і сприяє розподілу ресурсів.

13. Система адміністративного інформаційного обслуговування (AISS) в Адміністративному підрозділі Целе Словенія.

Система адміністративного інформаційного обслуговування в Целе (AISS) сприяла ще більшій співпраці між Адміністративним підрозділом Целе та іншими органами державної влади та місцевого самоврядування. Інформація, передана через AISS, дозволяє своїм клієнтам декларувати свої запити з усіма необхідними додатками. Через це влада може вирішувати запити більш ефективно та у встановлені законом строки. У результаті підвищується задоволеність споживачів і співробітників. При визначенні ступеня задоволеності інших органів державної влади та місцевого самоврядування роботою Адміністративного підрозділу в Целе було отримано оцінку "чудово". З 2013 року всі справи Адміністративного підрозділу вирішуються в установлені законом строки або раніше.

14. Внутрішній порядок відбору на керівні посади в Податковій палаті м. Вроцлав, Польща.

У польській державній службі відсутні правила відбору керівних посад середньої та нижчої ланки в податкових службах. Вони розглядаються як звичайні державні посади. Для забезпечення більшої прозорості набору і кращої відповідності співробітників, найнятих для реалізації цілей організації, була запроваджена прозора процедура, яка визначає правила та критерії відбору. Її запровадження не тільки сприяло кращому управлінню людськими ресурсами відповідно до цілей організації, але й поліпшило задоволеність та мотивацію співробітників.

15. Використання 6σ (Lean – Six Sigma) для оптимізації процесів в Агентстві з впровадження Міністерства зайнятості, соціальних справ та сім'ї Словаччини.

Впровадження Lean Six Sigma в процесний підхід дозволило оцінити ефективність роботи співробітників, а також вплив на їх фінансову винагороду, знизило кількість помилок і значно прискорило надання послуг. Інформаційна система управління (ATTIS) була введена для всієї організації (250 співробітників). Іншими аспектами були – створення карти ключових процесів та допомога у процесах управління і підтримки шляхом проектного менеджменту PRINCE2®.

Причини застосування моделі CAF

Як показує практика, застосовувати модель CAF керівників європейських організацій спонукають в основному внутрішні мотиваційні фактори, найбільш важливим з яких є необхідність визначення сильних сторін і сфер для поліпшення, найменш важливим – фінансові труднощі організації. Цікаво, що точно такі ж висновки були зроблені за підсумками попереднього дослідження CAF в 2005 році.

Таблиця 1

Результати опитування, проведеного серед органів державної влади в країнах-членів ЄС щодо чинників мотивації використання моделі CAF для оцінки діяльності органів державної влади

Чинники мотивації використання моделі CAF	Характер мотивації	% від кількості опитуваних
Визначення сильних сторін і сфер для поліпшень	Внутрішня	96,2
Поліпшення показників організації	Так само	89,6
Залучення працівників до управління організацією та підвищення їх мотивації	– " –	84,7
Підвищення прихильності персоналу до культури якості	– " –	83,2
Виконання розпорядження вищого керівництва	– " –	79,7
Вивчення кращих практик і обмін досвідом з іншими організаціями та країнами	– " –	59,9
Відсутність витрат на застосування моделі	Зовнішня	56,3
Приклад інших організацій Європи, які застосовують цю модель	Так само	41,7
Явний попит із боку тих, хто несе політичну відповідальність за організацію на початок процесу поліпшення діяльності організації	– " –	36,2
Запит з боку громадян/споживачів на поліпшення в сфері державного та муніципального управління	– " –	35,4
Подача заявки на отримання відзнаки "Ефективний користувач CAF"	– " –	34,3
Участь у національних/регіональних/місцевих інноваційних проєктах/програмах	– " –	25,3
Залучення споживачів на конкурентних засадах (наприклад, в школах, лікарнях)	– " –	22,9
Участь в конкурсі на отримання національної премії в сфері якості або конференції з якості	– " –	22,5
Фінансові труднощі організації	– " –	15,7

Зазвичай впровадження моделі CAF в практику публічного сектору відбувається на рівні урядових ініціатив. Як правило, CAF розглядається органами державної влади як невід'ємний елемент програм реформи державного управління та місцевого самоврядування або як основа для розробки цільового плану удосконалення в окремих його сферах.

Застосування моделі CAF дозволяє на державному рівні вирішувати такі завдання:

- підвищення ефективності і прозорості діяльності органів державної влади різних рівнів;
- впровадження в практику державного і муніципального управління та місцевого самоврядування принципів управління якістю, таких, як орієнтація на споживача, процесний підхід, ухвалення рішень на основі фактів;
- створення інфраструктури для бенчмаркінга, обміну досвідом і вивчення кращої зарубіжної і національної практики управління в органах державної влади і місцевого самоврядування.

Згідно з опитуванням 9 із 10 користувачів CAF починають діяльність з удосконалення саме за результатами самооцінки за критеріями цієї моделі. Організації розробляють плани поліпшень і інтегрують їх в загальні (стратегічні, оперативні) плани діяльності. Більше 60% організацій відзначають серйозні позитивні зрушення в культурі організації та поліпшення показників діяльності завдяки застосуванню CAF. Змінюється менталітет державних службовців, які починають нада-

вати перевагу ідеям процесного підходу, орієнтації на громадян/споживачів, врахуванню очікувань різних груп заінтересованих сторін. Разом з тим, важливим залишається питання розробки механізмів залучення громадян в діяльності організації для спільної роботи.

Більше 80% користувачів CAF мають намір продовжувати застосовувати модель в своїй діяльності, що є серйозним індикатором задоволеності практиків CAF в Європі.

Підсумовуючи все вищевказане, слід зазначити, що стійке зростання числа організацій-користувачів CAF дозволяє говорити про поступове прийняття культури якості та принципів TQM в публічному секторі. Системний підхід до організаційного розвитку, що заснований на потребах різних груп заінтересованих сторін, включаючи державні органи, громадян/споживачів, партнерів, а також працівників організацій, сприяє зміцненню іміджу моделі CAF та підтверджує її ефективність серед організацій публічного сектора.

Для перегляду

**НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО УКРАЇНИ
З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ****НАКАЗ**

м. Київ

26 квітня 2019 року

№ 80-19

**Про затвердження Методичних рекомендацій
щодо проведення попереднього обстеження
системи управління якістю міністерства,
іншого центрального органу виконавчої влади**

З метою забезпечення виконання підпункту 2 пункту 1 Типових завдань, ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади керівників центральних органів виконавчої влади, на 2019 рік, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 року № 1030-р, підпункту 3 пункту 2 Завдань, ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державних секретарів міністерств, на 2019 рік, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 року № 1031-р, а також в рамках виконання пункту 50 розділу «Підзвітність – організація, прозорість, нагляд» Плану заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2019 – 2021 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р, та керуючись підпунктом 1 пункту 3, підпунктом 4 пункту 4 та пунктом 9 Положення про Національне агентство України з питань державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 500,

НАКАЗУЮ:

1. Затвердити Методичні рекомендації щодо проведення попереднього обстеження системи управління якістю міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади (далі – Методичні рекомендації), що додаються.
2. Рекомендувати міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади подати до 1 листопада 2019 року в електронній формі засобами електронного зв'язку згідно з пунктом 5.1 розділу V Методичних рекомендацій узагальнені результати оцінки їх процесів, процедур та затверджені плани дій з удосконалення їх системи управління якістю.
3. Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу довести цей наказ до відома міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечити надання роз'яснень щодо особливостей застосування Методичних рекомендацій, затверджених цим наказом.
4. Контроль за виконанням наказу залишаю за собою.

Голова**К.О. Ващенко**

ЗАТВЕРДЖЕНО
Наказ Національного агентства України
з питань державної служби
від 26 квітня 2019 року № 80-19

**МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ
щодо проведення попереднього обстеження системи управління якістю міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади**

I. Загальні положення

1.1. Ці Методичні рекомендації розроблено з метою надання методично-консультативної допомоги та на виконання підпункту 2 пункту 1 Типових завдань, ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади керівників центральних органів виконавчої влади, на 2019 рік, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 року № 1030-р, підпункту 3 пункту 2 Завдань, ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державних секретарів міністерств, на 2019 рік, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 року № 1031-р, та в рамках виконання пункту 50 розділу «Підзвітність – організація, прозорість, нагляд» Плану заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2019 – 2021 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р.

1.2. Методичні рекомендації окреслюють єдині підходи і критерії до порядку проведення попереднього обстеження системи управління якістю міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади (далі – орган виконавчої влади) з метою визначення напрямів для підвищення результативності, ефективності та якості їх діяльності.

1.3. До завдань попереднього обстеження системи управління якістю органу виконавчої влади рекомендовано віднести:

визначення поточного стану справ в органі виконавчої влади, його сильних сторін, прихованих можливостей та потенціалу, що можуть бути використані ним з метою забезпечення його розвитку, ефективності, результативності та якості виконання завдань і заходів структурними підрозділами органу виконавчої влади та цим органом в цілому;

проведення аналізу ефективності функціонування основних робочих процесів органу виконавчої влади (прийняття управлінських рішень, організація роботи із зверненнями громадян тощо) та підготовка пропозицій щодо удосконалення цих процесів;

оцінка ефективності, результативності та якості взаємодії структурних підрозділів органу виконавчої влади.

1.4. Проведення попереднього обстеження системи управління якістю органу виконавчої влади рекомендовано здійснювати у такій послідовності:

визначення структурного підрозділу, відповідального за проведення попереднього обстеження, та створення робочої групи шляхом видання відповідного наказу (розпорядження);

проведення установчого засідання робочої групи з метою визначення строків проведення попереднього обстеження системи управління якістю та, за потреби, додаткових критеріїв для оцінки процесів, процедур структурними підрозділами органу виконавчої влади;

видання відповідного наказу (розпорядження) про затвердження плану-графіку проведення попереднього обстеження в органі виконавчої влади;

проведення попереднього обстеження системи управління якістю;

узагальнення інформації та оформлення результатів проведеного попереднього обстеження системи управління якістю;

проведення засідань робочої групи з метою обговорення результатів попереднього обстеження системи управління якістю та визначення подальших кроків і заходів;
розробка та затвердження плану дій з удосконалення системи управління якістю органу виконавчої влади.

1.5. Для сприяння прозорості, повноті проведення попереднього обстеження системи управління якістю в органі виконавчої влади та врахування думок усіх сторін рекомендується керівнику державної служби цього органу та структурному підрозділу, відповідальному за проведення попереднього обстеження, перед його початком довести до відома усіх працівників, що:

заповнення рекомендованого опитувальника спрямоване на підвищення ефективності діяльності органу виконавчої влади;

надання працівниками оцінки процесів, процедур не буде мати для них жодних негативних наслідків;

заохочується надання у коментарях рекомендованого опитувальника рекомендацій та пропозицій щодо удосконалення процесів, процедур та/або пояснень причин, прогалин в них тощо.

II. Склад, порядок формування і роботи та повноваження робочої групи з попереднього обстеження системи управління якістю органу виконавчої влади

2.1. Для проведення попереднього обстеження системи управління якістю органу виконавчої влади керівнику державної служби цього органу рекомендується визначити структурний підрозділ, що відповідатиме за проведення попереднього обстеження, та утворити робочу групу у складі голови і членів цієї групи шляхом видання відповідного наказу (розпорядження).

2.2. Керівнику державної служби рекомендується визначити структурний підрозділ, відповідальний за проведення попереднього обстеження системи управління якістю органу виконавчої влади, з урахуванням спроможності (достатня чисельність персоналу, відповідний рівень їх професійної компетентності та розуміння процесів і процедур органу виконавчої влади) такого структурного підрозділу.

2.3. Робочу групу рекомендується утворювати у складі не менше п'яти осіб.

2.4. До складу робочої групи рекомендовано включати представників структурного підрозділу, що відповідатиме за проведення попереднього обстеження, служби управління персоналом, юридичної служби, структурного підрозділу з питань внутрішнього контролю, інших структурних підрозділів та працівників органу виконавчої влади.

2.5. До складу робочої групи рекомендується залучати незалежних експертів, у тому числі міжнародних.

2.6. Секретаря робочої групи рекомендується визначити з числа працівників структурного підрозділу, відповідального за проведення попереднього обстеження.

2.7. Секретарю робочої групи рекомендується виконувати такі обов'язки:

ведення протоколу засідання робочої групи;

оформлення результатів оцінки процесів, процедур органу виконавчої влади за результатами проведеного попереднього обстеження системи управління якістю цього органу;

подання результатів попереднього обстеження робочій групі для їх обговорення під час засідання робочої групи;

оформлення за результатами засідання робочої групи плану дій з удосконалення системи управління якістю органу виконавчої влади;

підготовка відповідних наказів (розпоряджень) та подання їх на затвердження керівнику державної служби тощо.

III. Проведення попереднього обстеження системи управління якістю органу виконавчої влади

3.1. Проведення попереднього обстеження системи управління якістю органу виконавчої влади рекомендовано здійснювати шляхом заповнення керівником цього органу, його заступниками та всіма самостійними структурними підрозділами рекомендованого опитувальника оцінки процесів, процедур органу виконавчої влади (далі – рекомендований опитувальник), форма якого рекомендована та наведена у додатку 1 до цих Методичних рекомендацій.

3.2. Оцінку процесів, процедур органу виконавчої влади щодо їх відповідності вимогам, критеріям та індикаторам, передбаченим у розділі I “Лідерство” рекомендованого опитувальника, рекомендується здійснювати керівнику органу виконавчої влади, його заступникам та керівникам самостійних структурних підрозділів з метою забезпечення прозорості і повноти оцінки та врахування думок усіх сторін.

3.3. Рекомендований опитувальник містить перелік процесів, процедур органу виконавчої влади та вимог, критеріїв і індикаторів системи управління якістю для оцінки цих процесів, процедур, а також рівень відповідності процесів і процедур зазначеним індикаторам за п’ятибальною шкалою оцінки та коментарі до оцінки (недоліки, прогалини у процесі чи процедурі, брак ресурсів, пропозиції щодо удосконалення з відповідним обґрунтуванням тощо).

3.4. З метою забезпечення належної організації процесу проведення попереднього обстеження рекомендується провести установче засідання робочої групи, під час якого рекомендовано визначити:

строки проведення попереднього обстеження системи управління якістю органу виконавчої влади (початок проведення, строки подання заповнених рекомендованих опитувальників структурному підрозділу, відповідальному за проведення попереднього обстеження системи управління якістю, строки узагальнення інформації та підготовки плану дій з удосконалення системи управління якістю);

додаткові вимоги, критерії та індикатори для оцінки самостійними структурними підрозділами органу виконавчої влади його процесів, процедур органу (за потреби).

3.5. У випадку прийняття рішення про необхідність визначення додаткових вимог, критеріїв та індикаторів для оцінки процесів, процедур самостійним структурним підрозділам цього органу рекомендується самим визначити такі вимоги, критерії та індикатори для відповідного процесу, оформити згідно з рекомендованою формою, наведеною у додатку 1 до цих Методичних рекомендацій, та подати структурному підрозділу, відповідальному за проведення попереднього обстеження системи управління якістю, для подальшого їх подання на схвалення робочій групі.

3.6. Додаткові вимоги, критерії та індикатори для оцінки процесів, процедур органу виконавчої влади самостійними структурними підрозділами цього органу рекомендується визначати з урахуванням чинних нормативно-правових актів, стратегічних документів держави та органу виконавчої влади, міжнародних та національних документів, в тому числі міжнародних угод, директив міжнародних організацій, членом яких є Україна, доповідей та звітів міжнародних організацій, наукових установ, громадських організацій тощо.

3.7. За результатами установчого (або, за потреби, додаткового) засідання робочої групи структурному підрозділу, відповідальному за проведення попереднього обстеження системи управління якістю, рекомендується підготувати відповідний наказ (розпорядження) про затвердження плану-графіку проведення такого обстеження в органі виконавчої влади та подати його на затвердження керівнику державної служби.

3.8. Після затвердження відповідного наказу (розпорядження) структурному підрозділу, відповідальному за проведення попереднього обстеження системи управління якістю, рекомендується направити ці Методичні рекомендації та рекомендований опитувальник керівнику

органу виконавчої влади, його заступникам та всім самостійним структурним підрозділам цього органу для його подальшого заповнення в електронній формі.

3.9. З метою спрощення процедури заповнення рекомендованого опитувальника рекомендується направляти його у форматі .xls або .xlsx.

3.10. Самостійним структурним підрозділам після отримання рекомендованого опитувальника рекомендується присвоїти файлу таку назву: "Опитувальник СУЯ_N*_N**.xlsx", де N* – номер самостійного структурного підрозділу згідно з номенклатурою справ органу виконавчої влади, а номер N** – номер за порядком особи, що заповнюватиме рекомендований опитувальник.

Кількість номерів рекомендується визначати залежно від кількості самостійних структурних підрозділів в органі виконавчої влади та кількості працівників, які будуть заповнювати рекомендований опитувальник.

3.11. Рекомендований опитувальник рекомендується поширити в електронній формі між працівниками самостійного структурного підрозділу органу виконавчої влади.

3.12. Для заповнення рекомендованого опитувальника в органі виконавчої влади рекомендується обирати:

з невеликою штатною чисельністю та кількістю самостійних структурних підрозділів – до 3 працівників цих підрозділів;

з великою штатною чисельністю та кількістю самостійних структурних підрозділів рекомендовано – до 5 працівників цих підрозділів.

У самостійних структурних підрозділів органу виконавчої влади рекомендується обирати працівників, найбільш обізнаних з процесами, процедурами та діяльністю такого органу.

3.13. Керівнику органу виконавчої влади, його заступникам та працівникам структурних підрозділів цього органу рекомендується при заповненні в електронній формі рекомендованого опитувальника за кожним окремим індикатором відповідної вимоги та критерію для процесу, процедури, виставляти такі бали:

0 балів – ви не розумієте або не вважаєте, що це потрібно застосовувати (виконувати);

1 бал – ваш орган виконавчої влади не застосовує (не виконує) це;

2 бали – ви розумієте, що це потрібно, доцільно, це є кращою практикою, але не застосовуєте (не виконуєте) це;

3 бали – ви це застосовуєте (виконуєте) іноді;

4 бали – ви це застосовуєте (виконуєте), але не дуже добре (чітко, послідовно);

5 балів – ви це застосовуєте (виконуєте) дуже добре.

3.14. П'ятибальну шкалу оцінки рекомендується використовувати для позначення рівня відповідності процесу, процедури відповідним вимогам, критеріям та індикаторам і виділення таким чином невідповідностей, які існують між цими вимогами, критеріями та індикаторами і поточним станом виконання процесу, процедури.

3.15. Заповнені рекомендовані опитувальники рекомендується передавати для узагальнення структурному підрозділу, відповідальному за проведення попереднього обстеження системи управління якістю.

IV. Формування результатів проведення попереднього обстеження системи управління якістю органу виконавчої влади та плану дій з її удосконалення

4.1. Секретарю робочої групи рекомендується узагальнити рекомендовані опитувальники, заповнені працівниками самостійних структурних підрозділів органу виконавчої влади, та визначити для кожного самостійного структурного підрозділу:

середнє арифметичне значення індивідуальних балів, виставлених працівниками цього підрозділу, за кожним окремим індикатором ефективності, результативності та якості процесу, процедури (підпункти розділу рекомендованого опитувальника);

остаточну оцінку процесу, процедури цим підрозділом під час проведення попереднього обстеження системи управління якістю;

загальну кількість балів процесу, процедури.

4.2. Остаточну оцінку процесу, процедури відповідним самостійним структурним підрозділом органу виконавчої влади під час проведення попереднього обстеження рекомендується визначати таким чином:

спочатку визначається оцінка процесу, процедури цим підрозділом за кожними вимогою та критерієм (номер пункту розділу рекомендованого опитувальника) шляхом додавання середніх арифметичних значень за всіма індикаторами для цього критерію щодо процесу, процедури;

після цього визначається остаточна оцінка процесу, процедури цим підрозділом (номер розділу рекомендованого опитувальника) шляхом додавання оцінок цього підрозділу за всіма вимогами та критеріями для цього процесу, процедури.

4.3. Після цього рекомендується визначити загальну кількість балів процесу, процедури (номер розділу рекомендованого опитувальника) шляхом визначення середнього арифметичного значення за остаточними оцінками всіх структурних підрозділів органу виконавчої влади для цього процесу, процедури.

4.4. Остаточну оцінку процесів, процедур самостійним структурним підрозділом органу виконавчої влади (оцінки працівників цього підрозділу, середнє арифметичне значення за індикаторами, остаточні оцінки за вимогами та критеріями, а також узагальнені коментарі) рекомендується оформлювати згідно з рекомендованою формою, наведеною у додатку 2 до цих Методичних рекомендацій.

4.5. Узагальнені результати оцінки процесів, процедур органу виконавчої влади (остаточні оцінки самостійних структурних підрозділів, загальна кількість балів та узагальнені коментарі) рекомендується оформлювати згідно з рекомендованою формою, наведеною у додатку 3 до цих Методичних рекомендацій.

4.6. Узагальнені результати оцінки процесів, процедур органу виконавчої влади рекомендується обговорити на засіданні робочої групи з метою визначення результатів попереднього обстеження системи управління якістю та подальших заходів, які рекомендовано передбачити у проєкті плану дій з її удосконалення.

4.7. Під час обговорення на засіданні членам робочої групи рекомендується визначити результати попереднього обстеження:

виявлені прогалини у процесах, процедурах – на підставі коментарів самостійних структурних підрозділів органу виконавчої влади;

найбільш пріоритетні для удосконалення процесу, процедури – такі, що набрали середню або найменшу загальну кількість балів;

пропоновані коригуючі заходи, відповідальні виконавці та строки виконання.

4.8. До коригуючих заходів рекомендується включати пропозиції та рішення, пов'язані з: удосконалюванням результативності, ефективності та якості виконання завдань і заходів самостійних структурних підрозділів органу виконавчої влади та цього органу в цілому, а також процесів, пов'язаних з ними;

удосконалення змісту і способів організації процесів в органі виконавчої влади для досягнення відповідності результатів встановленим цілям і вимогам відповідно до стратегічних документів, планів діяльності;

заходи щодо підвищення ефективності, якості та доступності послуг (удосконалення послуг відповідно до вимог споживачів, зміни в способі, часу надання послуг);

потребами в ресурсах (матеріальних фінансових та людських тощо).

4.9. Результати обговорення рекомендується відображати у протоколі засідання робочої групи.

4.10. За результатами попереднього обстеження рекомендується підготувати план дій з удо-

сконалення системи управління якістю органу виконавчої влади, який оформлюється згідно з рекомендованою формою, наведеною у додатку 4 до цих Методичних рекомендацій.

4.11. Керівнику державної служби рекомендується затвердити план дій з удосконалення системи управління якістю органу виконавчої влади шляхом видання відповідного наказу (розпорядження).

V. Прикінцеві положення

5.1. Органу виконавчої влади рекомендується подати до НАДС узагальнені результати оцінки його процесів, процедур та затверджений план дій з удосконалення системи управління якістю цього органу.

5.2. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу узагальнює отриману інформацію та готує на її підставі аналітичний звіт про результати проведення у 2019 році попереднього обстеження системи управління якістю в органах виконавчої влади.

5.3. Аналітичний звіт доводиться НАДС до відома органів виконавчої влади для врахування в роботі та розробки відповідних заходів.

В. о. директора Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу

Ю. Ю. Лихач

РЕКОМЕНДОВАНИЙ ОПИТУВАЛЬНИК ОЦІНКИ

процесів, процедур _____

(повна назва органу виконавчої влади)

протягом _____

(строк проведення оцінки)

№ з/п	Назва процесів, процедур, необхідних для здійснення завдань і функцій органу виконавчої влади, та вимоги, критерії і індикатори щодо їх ефективності, результативності та якості	Рівень відповідності процесу, процедури встановленим індикаторам (від 1 до 5 балів)	Коментарі (пояснення, причини), пропозиції
1*	ЛІДЕРСТВО		
1.**	Визначення напрямів розвитку органу виконавчої влади через місію, бачення та цінності		
1.***	Чи здійснюється формулювання і розвиток місії та бачення органу виконавчої влади за участю відповідних заінтересованих сторін та працівників?		
2.	Чи створена системи цінностей, поєднаних з місією та баченням органу виконавчої влади, з урахуванням спільних цінностей державного сектору?		
3.	Чи забезпечується широка комунікація (обговорення) місії, бачення, цінностей, стратегічних та оперативних цілей серед всіх працівників в органі виконавчої влади та інших заінтересованих сторін?		
4.	Чи здійснюється періодичний перегляд місії, бачення і цінностей з відображенням змін зовнішнього середовища (наприклад, політичне, економічне, соціально-культурне, технологічне (PEST аналіз) і демографічне середовище)?		
5.	Чи розроблена система управління, яка не лише запобігає неетичній поведінці, а й підтримує працівників у вирішенні етичних дилем, які з'являються, коли різні цінності органу виконавчої влади знаходяться у конфлікті?		
6.	Чи здійснюється управління запобіганням корупції шляхом виявлення потенційних сфер конфлікту інтересів і надання керівних принципів працівникам про те, як з ними боротися?		
7.	Чи забезпечується зміцнення взаємної довіри, лояльності та поваги між керівником органу виконавчої влади, його заступниками, керівниками структурних підрозділів та іншими працівниками органу виконавчої влади (наприклад, шляхом моніторингу послідовності місії, бачення і цінностей, а також переоцінки і рекомендацій щодо норм належного лідерства)?		
1.2	Управління органом виконавчої влади, його діяльністю та постійним удосконаленням		
8.	Чи визначено відповідні управлінські структури (рівні, функції, обов'язки та компетенції/повноваження) та забезпечується система управління процесами і партнерством відповідно до стратегії, планів діяльності і визначення потреб та очікувань заінтересованих сторін?		

№ з/п	Назва процесів, процедур, необхідних для здійснення завдань і функцій органу виконавчої влади, та вимоги, критерії і індикатори щодо їх ефективності, результативності та якості	Рівень відповідності процесу, процедури встановленим індикаторам (від 1 до 5 балів)	Коментарі (пояснення, причини), пропозиції
9.	Чи здійснюється виявлення та визначення пріоритетів для необхідних змін щодо структури, функціонування та управління органом виконавчої влади?		
10.	Чи визначено чіткі, вимірювані та досяжні початкові (вихідні) та кінцевих цілі для всіх рівнів і сфер діяльності органу виконавчої влади, забезпечено збалансування потреб та очікувань різних заінтересованих сторін відповідно до диференційованих потреб споживачів (наприклад гендерний мейнстрімінг, соціокультурна різноманітність)?		
11.	Чи розроблено інформаційну систему управління або інший механізм для внутрішнього контролю та постійного моніторингу досягнення органом виконавчої влади стратегічних і операційних цілей (наприклад, збалансована система показників), що включає дані з систем управління ризиками?		
12.	Чи забезпечується розробка та узгодження стратегії електронного урядування зі стратегічними та оперативними цілями органу виконавчої влади?		
13.	Чи створено умови для ефективної внутрішньої і зовнішньої комунікації, оскільки комунікація є одним з найважливіших факторів, що визначають успіх органу виконавчої влади?		
14.	Чи демонструється прихильність керівником органу виконавчої влади та його заступниками до безперервного організаційного удосконалення та інновацій шляхом просування культури інновацій, а також постійного удосконалення, що сприяє заохоченню зворотного зв'язку від працівників?		
15.	Чи здійснюється комунікування (обговорення) підстав для ініціатив щодо внесення змін та їх очікуваних наслідків для працівників і заінтересованих сторін?		
1.3.	Мотивація та підтримка персоналу, демонстрація на власному прикладі прагнення до досконалості		
16.	Чи здійснюється керівником органу виконавчої влади та його заступниками управління на власному прикладі, особисто діючи відповідно до встановлених цілей і цінностей?		
17.	Чи забезпечується сприяння культурі взаємної довіри та поваги між керівником органу виконавчої влади, його заступниками та працівниками, проведення попереджувальних заходів щодо боротьби з будь-якою дискримінацією?		
18.	Чи здійснюється регулярне інформування та консультування працівників з ключових питань, пов'язаних з органом виконавчої влади?		
19.	Чи забезпечується підтримка працівників у виконанні їх обов'язків, планів і цілей з метою забезпечення досягнення загальних цілей органу виконавчої влади?		
20.	Чи забезпечується зворотний зв'язок для всіх працівників з метою підвищення результативності роботи команди і кожного працівника органу виконавчої влади окремо?		

ІНСТРУМЕНТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ, РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ТА ЯКОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

№ з/п	Назва процесів, процедур, необхідних для здійснення завдань і функцій органу виконавчої влади, та вимоги, критерії і індикатори щодо їх ефективності, результативності та якості	Рівень відповідності процесу, процедури встановленим індикаторам (від 1 до 5 балів)	Коментарі (пояснення, причини), пропозиції
21.	Чи демонструється особиста готовність керівника органу виконавчої влади, його заступників вітати рекомендації, пропозиції працівників шляхом реагування на конструктивний зворотний зв'язок?		
22.	Чи забезпечується визнання та винагорода зусиль команди в цілому і кожного працівника органу виконавчої влади окремо?		
1.4.	Управління відносинами з політичними силами та іншими заінтересованими сторонами		
23.	Чи здійснюється розробка аналізу заінтересованих сторін, визначення їх основних фактичних і майбутніх потреб, а також обмін цими висновками з керівниками структурних підрозділів органу виконавчої влади?		
24.	Чи надається допомога політичній владі у визначенні публічної політики, що пов'язана з органом виконавчої влади?		
25.	Чи здійснюється підтримка проактивних і регулярних відносин з політичною владою з відповідних виконавчої та законодавчої сфер?		
26.	Чи здійснюється розвиток (створення) та підтримка партнерських зв'язків і мереж з важливими заінтересованими сторонами (громадянами, неурядовими організаціями, групами за інтересами та професійними асоціаціями, галузевими організаціями, іншими державними органами тощо)?		
27.	Чи забезпечується участь у діяльності професійних асоціацій, представницьких організацій та груп за інтересами?		
28.	Чи забезпечується розбудова та підвищення обізнаності громадськості, репутації і визнання органу виконавчої влади та його діяльності, послуг?		
II.	СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ		
2.1.	Збір інформації про поточні та майбутні потреби заінтересованих сторін та іншої управлінської інформації		
29.	Чи визначені всі ключові заінтересовані сторони та здійснено розповсюдження в органі виконавчої влади цієї інформації?		
30.	Чи здійснюється систематичний збір, аналіз і перегляд інформації про заінтересовані сторони щодо їх потреб, очікувань та рівня задоволеності?		
31.	Чи здійснюється регулярний збір та аналіз суттєвої інформації про важливі зміни, які відбуваються у політико-правовій сфері, соціально-культурному середовищі, екології, економіці, технологіях та демографічних показниках?		
32.	Чи здійснюється систематичний збір відповідної управлінської інформації, зокрема щодо підвищення ефективності, результативності та якості діяльності органу виконавчої влади?		

№ з/п	Назва процесів, процедур, необхідних для здійснення завдань і функцій органу виконавчої влади, та вимоги, критерії і індикатори щодо їх ефективності, результативності та якості	Рівень відповідності процесу, процедури встановленим індикаторам (від 1 до 5 балів)	Коментарі (пояснення, причини), пропозиції
33.	Чи здійснюється систематичний аналіз внутрішніх сильних і слабких сторін (наприклад, діагностика загального управління якістю діяльності органу виконавчої влади), включаючи загрози і можливості (наприклад, SWOT-аналіз, управління ризиками)?		
2.2.	Розробка стратегії та планування з урахуванням зібраної інформації		
34.	Чи здійснюється перетворення місії і бачення на стратегічні (довго- та середньострокові) і оперативні (конкретні і короткострокові) цілі та заходи на основі аналізу існуючих ризиків?		
35.	Чи залучаються заінтересовані сторони до розробки стратегії та планування, збалансування і формування пріоритетів їх очікувань та потреб?		
36.	Чи оцінюються поставлені завдання з точки зору результатів (послуги, що надаються) та впливу у віддаленій перспективі (досягнутий вплив на суспільство) та якості стратегічних і оперативних планів?		
37.	Чи забезпечується наявність ресурсів для розвитку та оновлення стратегії організації?		
38.	Чи збалансовані поставлені завдання та наявні ресурси, впливи довгострокових і короткострокових факторів на орган виконавчої влади та вимог заінтересованих сторін?		
2.3.	Впровадження стратегії та планування діяльності, а також їх регулярний перегляд		
39.	Чи здійснюється імплементація стратегії та планування шляхом визначення пріоритетів, встановлення термінів, відповідних процесів і проєктів та організаційної структури?		
40.	Чи здійснюється перетворення стратегічних та оперативних цілей органу виконавчої влади у відповідні плани і завдання для структурних підрозділів і окремих осіб у вашому органі?		
41.	Чи здійснюється розробка планів і програм з цілями і результатами для кожного структурного підрозділу з показниками встановлення рівня змін, які повинні бути досягнуті (очікувані результати)?		
42.	Чи забезпечується ефективне комунікування (обговорення) з метою поширення цілей, планів та завдань в органі виконавчої влади?		
43.	Чи здійснюється розробка та впровадження методів моніторингу, вимірювання та/або оцінки на регулярній основі діяльності органу виконавчої влади на всіх рівнях (структурні підрозділи, функції, організаційна структура), що забезпечують імплементацію стратегії?		
44.	Чи здійснюється розробка і застосування методів вимірювання та/або оцінювання результативності органу виконавчої влади на всіх рівнях з точки зору співвідношення між внеском і результатом (результативність) та між результатом і наслідками (ефективність)?		

**ІНСТРУМЕНТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ, РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ТА ЯКОСТІ
ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

№ з/п	Назва процесів, процедур, необхідних для здійснення завдань і функцій органу виконавчої влади, та вимоги, критерії і індикатори щодо їх ефективності, результативності та якості	Рівень відповідності процесу, процедури встановленим індикаторам (від 1 до 5 балів)	Коментарі (пояснення, причини), пропозиції
45.	Чи оцінюється необхідність реорганізації та удосконалення стратегії і методів планування за участю заінтересованих сторін?		
2.4.	Планування, впровадження та оцінювання результатів змін та інновацій		
46.	Чи здійснюється систематичний моніторинг внутрішніх індикаторів, мотивів до змін, а також зовнішнього попиту на інновації та зміни в органі виконавчої влади?		
47.	Чи здійснюється обговорення запланованих модернізацій та впровадження інновацій та їх імплементації в органі виконавчої влади з відповідними заінтересованими сторонами?		
48.	Чи забезпечено розгортання ефективної системи управління змінами (наприклад, проектний менеджмент, порівняльний аналіз та організація обміну досвідом, пілотні проекти, моніторинг, звітність за підсумками, реалізація циклу PDCA тощо)?		
49.	Чи забезпечено наявність необхідних ресурсів для реалізації запланованих змін		
50.	Чи здійснюється підтримка балансу між підходами "згори – вниз" та "знизу – вгору" до проведення змін в органі виконавчої влади?		
III.	ПЕРСОНАЛ		
3.1.	Прозоре управління людськими ресурсами, їх планування та розвиток з урахуванням стратегії та планів діяльності		
51.	Регулярний аналіз поточних та майбутніх потреб у людських ресурсах з урахуванням потреб і очікувань заінтересованих сторін і стратегії органу виконавчої влади?		
52.	Чи здійснюється розробка і реалізація стратегії управління персоналом (політики) на основі стратегії та планів діяльності органу виконавчої влади з урахуванням необхідних в майбутньому компетенцій, а також соціальних міркувань (наприклад, гнучкий робочий графік, відпустка по догляду за дитиною, рівні права та можливості жінок і чоловіків, зайнятість людей з обмеженими можливостями)?		
53.	Чи забезпечується достатність кадрових можливостей (підбір, розподіл, розвиток) для досягнення місії та балансу між завданнями та обов'язками?		
54.	Чи здійснюється розробка та впровадження чіткої стратегії управління персоналом (політики), що містить об'єктивні критерії щодо найму, просування, винагороди, заохочення і призначення на керівні посади або делегування управлінських функцій?		
55.	Чи підтримується культура результативності (наприклад, шляхом впровадження прозорих схем винагороди/визнання на основі досягнутих результатів команди і кожної людини окремо)?		
3.2.	Визначення, розвиток та використання компетенцій персоналу, що узгоджуються з індивідуальними та організаційними цілями		

№ з/п	Назва процесів, процедур, необхідних для здійснення завдань і функцій органу виконавчої влади, та вимоги, критерії і індикатори щодо їх ефективності, результативності та якості	Рівень відповідності процесу, процедури встановленим індикаторам (від 1 до 5 балів)	Коментарі (пояснення, причини), пропозиції
56.	Чи здійснюється визначення поточних професійних компетенцій працівників на індивідуальному та організаційному рівнях із точки зору знань, умінь, навичок та особистих якостей (ставлення), і систематичне порівняння їх з потребами органу виконавчої влади та структурного підрозділу?		
57.	Чи розробляється, комунікується (обговорюється) та реалізується стратегія розвитку професіоналізму, яка включає в себе навчальний план, заснований на поточних і майбутніх організаційних та індивідуальних потребах у компетенціях?		
58.	Чи здійснюється розробка, погодження та перегляд індивідуальних програм підвищення рівня професійної компетентності для всіх працівників відповідно до стратегії та планів органу виконавчої влади і з урахуванням доступності для певних працівників, які працюють неповний робочий день, а також працівників, які перебувають у відпустці по догляду за дитиною?		
59.	Чи здійснюється розвиток управлінських та лідерських навичок, а також відповідних компетенцій управління відносинами з персоналом організації, громадянами/клієнтами і партнерами?		
60.	Чи здійснюється введення (спрямування) і підтримка нових працівників (наприклад, шляхом наставництва, коучингу, індивідуального консультування)?		
61.	Чи здійснюється оцінка впливу програм навчання та розвитку на робочому місці і передача колегам інформації щодо витрат на заходи шляхом моніторингу та аналізу витрат/вигід?		
3.3.	Залучення співробітників шляхом створення відкритого діалогу та розширення прав і можливостей, які підтримують їх добробут		
62.	Чи забезпечується стимулювання культури відкритого спілкування та діалогу і заохочення командної роботи?		
63.	Чи забезпечується активне створення умов для отримання ідей та пропозицій від співробітників і розробка відповідних механізмів (наприклад, робочі групи та "мозковий штурм")?		
64.	Чи забезпечується залучення співробітників та їх представників (наприклад, профспілок) до розробки планів, стратегій, цілей, розробки процесів, а також до визначення та реалізації заходів щодо удосконалення?		
65.	Чи забезпечується пошук згоди/консенсусу між керівниками та співробітниками щодо цілей та шляхів оцінки досягнення мети?		
66.	Чи здійснюється регулярне проведення анкетування співробітників, оприлюднення та надання зворотного зв'язку щодо управління, окремих напрямів діяльності, результатів, їх значення та заходів з удосконалення?		
67.	Чи забезпечується можливість для працівників надати відгук про якість управління своїм безпосереднім керівником?		

**ІНСТРУМЕНТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ, РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ТА ЯКОСТІ
ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

№ з/п	Назва процесів, процедур, необхідних для здійснення завдань і функцій органу виконавчої влади, та вимоги, критерії і індикатори щодо їх ефективності, результативності та якості	Рівень відповідності процесу, процедури встановленим індикаторам (від 1 до 5 балів)	Коментарі (пояснення, причини), пропозиції
IV.	ПАРТНЕРСТВО ТА РЕСУРСИ		
4.1.	Розвиток та управління партнерствами з громадянами, споживачами послуг		
68.	Чи забезпечується активна інформаційна політика (наприклад, про те, як працює орган виконавчої влади, про його компетенції, повноваження, струк-туру та організаційні процеси тощо)?		
69.	Чи забезпечується активне заохочення громадян, споживачів послуг, інших заінтересованих сторін до самоорганізації, висловлення своїх потреб і вимог та підтримка партнерства з громадянами, представницькими групами громадян та громадськими організаціями?		
70.	Чи заохочується участь громадян, споживачів послуг, інших заінтересованих сторін та їх представників у консультаціях та активній участі у процесі прийняття рішень в органі виконавчої влади (спільної розробки та прийняття рішень), наприклад, через консультативні групи, анкетування, опитування громадської думки тощо?		
71.	Чи здійснюється визначення рамки для активного пошуку ідей, пропозицій та скарг громадян, споживачів послуг, інших заінтересованих сторін, збір їх за допомогою відповідних засобів (наприклад, опитування, консультаційні групи, анкети, скриньки для скарг, опитування громадської думки тощо), а також аналіз, використання цієї інформації та поширення результатів?		
72.	Чи забезпечується прозорість щодо функціонування органу виконавчої влади, а також його участі у процесах прийняття рішень (наприклад, шляхом опублікування річних звітів, проведення прес-конференцій та розміщення інформації в Інтернеті)?		
73.	Чи здійснюється розробка ефективного управління очікуваннями шляхом пояснення громадянам, споживачам послуг, іншим заінтересованим сторонам, на які послуги вони можуть розраховувати, включаючи ряд показників якості?		
74.	Чи забезпечується оновлення інформації про те, як розвивається індивідуальна та соціальна поведінка громадян, споживачів послуг, інших заінтересованих сторін, з метою уникнення встановлення застарілих процесів консультацій або створення застарілих послуг?		
4.2.	Управління фінансами		
75.	Чи приведено управління фінансами у відповідність до стратегічних цілей ефективним, дієвим та економічним способом?		
76.	Чи здійснюється аналіз ризиків та можливостей фінансових рішень?		
77.	Чи забезпечується бюджетна та фінансова прозорість?		
78.	Чи забезпечується економічно ефективного, дієвого та економічного управління фінансовими ресурсами за допомогою ефективного обліку фінансових витрат і систем контролю?		

№ з/п	Назва процесів, процедур, необхідних для здійснення завдань і функцій органу виконавчої влади, та вимоги, критерії і індикатори щодо їх ефективності, результативності та якості	Рівень відповідності процесу, процедури встановленим індикаторам (від 1 до 5 балів)	Коментарі (пояснення, причини), пропозиції
79.	Чи впроваджена систем бюджетного і економічного планування та моніторин-гу (наприклад, багаторічні бюджети, програма бюджетів проектів, бюджетів на енергоносії, гендерно орієнтованих та інших бюджетів)?		
80.	Чи гуртуються основні фінансові рішення і контролю на аналізі витрат/вигід, здійснюється їх орієнтування на стійкий розвиток та етику?		
81.	Чи передбачені в бюджетних, фінансових документах дані про ефективність і результативність, такі, як інформація про вихідні та підсумкові цілі?		
4.3.	Управління інформацією та знаннями		
82.	Чи створена система управління, зберігання та оцінки інформації і знань в органі виконавчої влади згідно зі стратегічними та оперативними цілями?		
83.	Чи здійснюється постійний моніторинг інформації та знань органу виконавчої влади, забезпечення їх актуальності, правильності, надійності та безпеки, а також їх узгодження зі стратегічним плануванням та поточними і майбутніми потребами заінтересованих сторін?		
84.	Чи розроблено внутрішні канали з розподіленим доступом до інформації для забезпечення усіх працівників необхідною інформацією та знаннями відповідно до завдань, які поставлені перед ними (внутрішня мережа, корпоративний журнал тощо)?		
85.	Чи забезпечується постійний обмін знаннями між працівниками в органі виконавчої влади (наприклад, наставництво, коучинг, письмові інструкції)?		
86.	Чи забезпечується доступ до інформації та обмін відповідною інформацією та даними з усіма заінтересованими сторонами в систематичній і зручній для користувача формі, з урахуванням конкретних потреб всіх членів суспільства, таких як літні люди, інваліди тощо?		
87.	Чи забезпечується щоб ключова інформація та знання працівників зберігалася в органі виконавчої влади у разі їх звільнення, переведення тощо з органу виконавчої влади?		
V.	ПРОЦЕСИ		
5.1.	Визначення, планування, управління та оновлення процесів на постійній основі та із залученням заінтересованих сторін		
88.	Чи здійснюється аналіз та оцінка процесів, ризиків і критичних факторів успіху з урахуванням цілей органу виконавчої влади та його мінливого внутрішнього і зовнішнього середовища?		
89.	Чи забезпечується щоб процеси, які підтримують стратегічні цілі, планувалися та управлялися для досягнення встановлених цільових показників органу виконавчої влади?		

**ІНСТРУМЕНТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ, РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ТА ЯКОСТІ
ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

№ з/п	Назва процесів, процедур, необхідних для здійснення завдань і функцій органу виконавчої влади, та вимоги, критерії і індикатори щодо їх ефективності, результативності та якості	Рівень відповідності процесу, процедури встановленим індикаторам (від 1 до 5 балів)	Коментарі (пояснення, причини), пропозиції
90.	Чи здійснюється залучення працівників та відповідних зовнішніх заінтересованих сторін до розробки та вдосконалення процесів на основі їх зваженої ефективності, дієвості та результатів і наслідків?		
91.	Чи здійснюється розподіл ресурсів з урахуванням процесів, заснованих на відносній важливості їх внеску в досягнення стратегічних цілей органу виконавчої влади?		
92.	Чи здійснюється спрощення процесів, процедур органу виконавчої влади на регулярній основі, пропонуючи внесення змін до законодавчої та нормативно-правової бази, якщо це необхідно?		
93.	Чи встановлено цілі діяльності органу виконавчої влади, орієнтовані на заінтересовані сторони, та впровадження показників досягнення результатів діяльності для моніторингу ефективності процесів?		
94.	Чи здійснюється інноваційне оновлення процесів, процедур органу виконавчої влади, засноване на регулярному національному та міжнародному обміні досвідом, звертаючи особливу увагу на труднощі, що перешкоджають інноваціям, та необхідні ресурси?		
5.2.	Розробка і розповсюдження послуг, орієнтованих на громадян, споживачів		
95.	Чи визначено результати послуг та основних процесів?		
96.	Чи здійснюється залучення громадян, споживачів до розробки та вдосконалення послуг (наприклад, за допомогою обстежень, зворотного зв'язку, фокус-груп, запитів щодо відповідності послуг або чи ефективні вони з урахуванням статі і аспектів соціокультурної різноманітності)?		
97.	Чи здійснюється залучення громадян, споживачів та інших заінтересованих сторін до розробки стандартів якості послуг, результатів процесу, які відповідають їх очікуванням і контролюються органом виконавчої влади?		
98.	Чи здійснюється залучення громадян, споживачів до проектування і розробки нових видів інтерактивних послуг і доставки інформації, а також ефективних каналів комунікації?		
99.	Чи забезпечується наявність відповідної та достовірної інформації з метою надання допомоги і підтримки громадянам, споживачам, а також їх інформування про внесені зміни?		
100.	Чи здійснюється сприяння доступності органу виконавчої влади (наприклад, гнучкий графік роботи і документи в різних форматах, зокрема на папері, а також електронні версії, відповідними мовами, плакати, брошури, дошки оголошень шрифтом Брайля та з аудіо супроводом)?		
101.	Чи розроблена або здійснюється розробка звукової обробки відгуку на запит та систем і процедур управління скаргами?		

№ з/п	Назва процесів, процедур, необхідних для здійснення завдань і функцій органу виконавчої влади, та вимоги, критерії і індикатори щодо їх ефективності, результативності та якості	Рівень відповідності процесу, процедури встановленим індикаторам (від 1 до 5 балів)	Коментарі (пояснення, причини), пропозиції
5.3.	Координація процесів у рамках органу виконавчої влади та їх узгодження з іншими ключовими державними органами, установами, організаціями		
102.	Чи здійснюється координація та поєднання процесів органу виконавчої влади з ключовими партнерами в приватному, не урядовому та публічному секторах?		
103.	Чи здійснюється організація візитів працівників, інших заінтересованих сторін до інших державних органів, установ, організацій з метою отримання інформації щодо кращі методи координації процесів та для розвитку органу виконавчої влади?		
104.	Чи здійснюється розбудова системи стимулів та умов для керівників структурних підрозділів, інших працівників органу виконавчої влади з метою створення крос-організаційних процесів (наприклад, спільних послуг та спільної розробки процесу між різними підрозділами)?		

* – номер за порядком та назва процесу, процедури органу виконавчої влади.

** – номер за порядком та назва вимоги та критерію щодо ефективності, результативності та якості процесу, процедури органу виконавчої влади.

*** – номер за порядком та назва індикатора щодо ефективності, результативності та якості процесу, процедури органу виконавчої влади.

Додаток 2
до Методичних рекомендацій
(пункт 4.4 розділу IV)

Рекомендована форма

ОСТАТОЧНА ОЦІНКА

процесів, процедур самостійним структурним підрозділом _____

(порядковий номер структурного підрозділу та повна назва органу виконавчої влади)

протягом _____

(строк проведення оцінки)

№ з/п	Назва процесів, процедур, необхідних для здійснення завдань і функцій органу виконавчої влади, та вимоги, критерії і індикатори щодо їх ефективності, результативності та якості	Рівень відповідності процесу, процедури встановленим індикаторам (від 1 до 5 балів)			Середнє арифметичне значення за індикаторами	Остаточна оцінка кожного процесу, процедури в цілому та за кожною вимогою і критерієм окремо	Узагальнені коментарі (пояснення, причини), пропозиції
		Оцінка N*	Оцінка N*	Оцінка N*			
I	ЛІДЕРСТВО						
1.1.	Визначення напрямів розвитку органу виконавчої влади через місію, бачення та цінності						
1.	Назва індикатора ефективності, результативності та якості процесу, процедури						
2.	...						
1.2	Управління органом виконавчої влади, його діяльністю та постійним удосконаленням						
3.	Назва індикатора ефективності, результативності та якості процесу, процедури						
4.	...						
1.3.	Мотивація та підтримка персоналу, демонстрація на власному прикладі прагнення до досконалості						
5.	Назва індикатора ефективності, результативності та якості процесу, процедури						
6.	...						
1.4.	Управління відносинами з політичними силами та іншими заінтересованими сторонами						

№ з/п	Назва процесів, процедур, необхідних для здійснення завдань і функцій органу виконавчої влади, та вимоги, критерії і індикатори щодо їх ефективності, результативності та якості	Рівень відповідності процесу, процедури встановленим індикаторам (від 1 до 5 балів)			Середнє арифметичне значення за індикаторами	Остаточна оцінка кожного процесу, процедури в цілому та за кожною вимогою і критерієм окремо	Узагальнені коментарі (пояснення, причини), пропозиції
		Оцінка N*	Оцінка N*	Оцінка N*			
7.	Назва індикатора ефективності, результативності та якості процесу, процедури						
8.	...						
II.	СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ						
2.1.	Збір інформації про поточні та майбутні потреби заінтересованих сторін та іншої управлінської інформації						
9.	Назва індикатора ефективності, результативності та якості процесу, процедури						
10.	...						
2.2.	Розробка стратегії та планування з урахуванням зібраної інформації						
11.	Назва індикатора ефективності, результативності та якості процесу, процедури						
12.	...						
2.3.	Впровадження стратегії та планування діяльності, а також їх регулярний перегляд						
13.	Назва індикатора ефективності, результативності та якості процесу, процедури						
14.	...						
2.4.	Планування, впровадження та оцінювання результатів змін та інновацій						
15.	Назва індикатора ефективності, результативності та якості процесу, процедури						
16.	...						
III.	ПЕРСОНАЛ						
3.1.	Прозоре управління людськими ресурсами, їх планування та розвиток з урахуванням стратегії та планів діяльності						

**ІНСТРУМЕНТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ, РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ТА ЯКОСТІ
ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

№ з/п	Назва процесів, процедур, необхідних для здійснення завдань і функцій органу виконавчої влади, та вимоги, критерії і індикатори щодо їх ефективності, результативності та якості	Рівень відповідності процесу, процедури встановленим індикаторам (від 1 до 5 балів)			Середнє арифметичне значення за індикаторами	Остаточна оцінка кожного процесу, процедури в цілому та за кожною вимогою і критерієм окремо	Узагальнені коментарі (пояснення, причини), пропозиції
		Оцінка N*	Оцінка N*	Оцінка N*			
17.	Назва індикатора ефективності, результативності та якості процесу, процедури						
18.	...						
3.2.	Визначення, розвиток та використання компетенцій персоналу, що узгоджуються з індивідуальними та організаційними цілями						
19.	Назва індикатора ефективності, результативності та якості процесу, процедури						
20.	...						
3.3.	Залучення співробітників шляхом створення відкритого діалогу та розширення прав і можливостей, які підтримують їх добробут						
21.	Назва індикатора ефективності, результативності та якості процесу, процедури						
22.	...						
IV.	ПАРТНЕРСТВО ТА РЕСУРСИ						
4.1.	Розвиток та управління партнерствами з громадянами, споживачами послуг						
23.	Назва індикатора ефективності, результативності та якості процесу, процедури						
24.	...						
4.2.	Управління фінансами						
25.	Назва індикатора ефективності, результативності та якості процесу, процедури						
26.	...						
4.3.	Управління інформацією та знаннями						
27.	Назва індикатора ефективності, результативності та якості процесу, процедури						
28.	...						

№ з/п	Назва процесів, процедур, необхідних для здійснення завдань і функцій органу виконавчої влади, та вимоги, критерії і індикатори щодо їх ефективності, результативності та якості	Рівень відповідності процесу, процедури встановленим індикаторам (від 1 до 5 балів)			Середнє арифметичне значення за індикаторами	Остаточна оцінка кожного процесу, процедури в цілому та за кожною вимогою і критерієм окремо	Узагальнені коментарі (пояснення, причини), пропозиції
		Оцінка N*	Оцінка N*	Оцінка N*			
V.	ПРОЦЕСИ						
5.1.	Визначення, планування, управління та оновлення процесів на постійній основі та із залученням заінтересованих сторін						
29.	Назва індикатора ефективності, результативності та якості процесу, процедури						
30.	...						
5.2.	Розробка і розповсюдження послуг, орієнтованих на громадян, споживачів						
31.	Назва індикатора ефективності, результативності та якості процесу, процедури						
32.	...						
5.3.	Координація процесів у рамках органу виконавчої влади та їх узгодження з іншими ключовими державними органами, установами, організаціями						
33.	Назва індикатора ефективності, результативності та якості процесу, процедури						
34.	...						

N* – номер за порядком особи, що заповнювала рекомендований опитувальник; кількість стовпчиків, за потреби, рекомендується збільшити.

Додаток 3
до Методичних рекомендацій
(пункт 4.5 розділу IV)

Рекомендована форма

**УЗАГАЛЬНЕНІ РЕЗУЛЬТАТИ
ОЦІНКИ**

процесів, процедур _____
(повна назва органу виконавчої влади)

протягом _____
(строк проведення оцінки)

№ з/п	Назва процесів, процедур, необхідних для здійснення завдань і функцій органу виконавчої влади, та вимоги, критерії і індикатори щодо їх ефективності, результативності та якості	Рівень відповідності процесу, процедури встановленим вимогам та критеріям (від 1 до 5 балів), визначений самостійними структурними підрозділами органу виконавчої влади				Загальна кількість балів	Узагальнені коментарі (пояснення, причини), пропозиції
		Остаточна оцінка N*	Остаточна оцінка N*	Остаточна оцінка N*	Остаточна оцінка N*		
I.	ЛІДЕРСТВО						
1.1.	Визначення напрямів розвитку органу виконавчої влади через місію, бачення та цінності						
1.2.	Управління органом виконавчої влади, його діяльністю та постійним удосконаленням						
1.3.	Мотивація та підтримка персоналу, демонстрація на власному прикладі прагнення до досконалості						
1.4.	Управління відносинами з політичними силами та іншими заінтересованими сторонами						
II.	СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ						
2.1.	Збір інформації про поточні та майбутні потреби заінтересованих сторін та іншої управлінської інформації						
2.2.	Розробка стратегії та планування з урахуванням зібраної інформації						
2.3.	Впровадження стратегії та планування діяльності, а також їх регулярний перегляд						
2.4.	Планування, впровадження та оцінювання результатів змін та інновацій						

№ з/п	Назва процесів, процедур, необхідних для здійснення завдань і функцій органу виконавчої влади, та вимоги, критерії і індикатори щодо їх ефективності, результативності та якості	Рівень відповідності процесу, процедури встановленим вимогам та критеріям (від 1 до 5 балів), визначений самостійними структурними підрозділами органу виконавчої влади				Загальна кількість балів	Узагальнені коментарі (пояснення, причини), пропозиції
		Остаточна оцінка N*	Остаточна оцінка N*	Остаточна оцінка N*	Остаточна оцінка N*		
III.	ПЕРСОНАЛ						
3.1.	Прозоре управління людськими ресурсами, їх планування та розвиток з урахуванням стратегії та планів діяльності						
3.2.	Визначення, розвиток та використання компетенцій персоналу, що узгоджуються з індивідуальними та організаційними цілями						
3.3.	Залучення співробітників шляхом створення відкрито-того діалогу та розширення прав і можливостей, які підтримують їх добробут						
IV.	ПАРТНЕРСТВО ТА РЕСУРСИ						
4.1.	Розвиток та управління партнерствами з громадянами, споживачами послуг						
4.2.	Управління фінансами						
4.3.	Управління інформацією та знаннями						
V.	ПРОЦЕСИ						
5.1.	Визначення, планування, управління та оновлення процесів на постійній основі та із залученням заінтересованих сторін						
5.2.	Розробка і розповсюдження послуг, орієнтованих на громадян, споживачів						
5.3.	Координація процесів у рамках органу виконавчої влади та їх узгодження з іншими ключовими державними органами, установами, організаціями						

N* – номер самостійного структурного підрозділу згідно з номенклатурою справ органу виконавчої влади.

Додаток 4
до Методичних рекомендацій
(пункт 4.10 розділу IV)

Рекомендована форма

ПЛАН ДІЙ

з удосконалення системи управління якістю _____

(повна назва органу виконавчої влади)

№ з/п	Назва процесів, процедур, необхідних для здійснення завдань і функцій органу виконавчої влади, та вимоги і критерії щодо їх ефективності, результативності та якості	Виявлені невідповідності, прогалини (узагальнені коментарі самостійних структурних підрозділів)	Пропоновані коригуючі заходи (узагальнені коментарі самостійних структурних підрозділів та пропозиції членів робочої групи)	Відповідальний виконавець	Строки виконання
I.	ЛІДЕРСТВО				
1.1.	Визначення напрямів розвитку органу виконавчої влади через місію, бачення та цінності				
1.2.	Управління органом виконавчої влади, його діяльністю та постійним удосконаленням				
1.3.	Мотивація та підтримка персоналу, демонстрація на власному прикладі прагнення до досконалості				
1.4.	Управління відносинами з політичними силами та іншими заінтересованими сторонами				
II.	СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ				
2.1.	Збір інформації про поточні та майбутні потреби заінтересованих сторін та іншої управлінської інформації				
2.2.	Розробка стратегії та планування з урахуванням зібраної інформації				
2.3.	Впровадження стратегії та планування діяльності, а також їх регулярний перегляд				
2.4.	Планування, впровадження та оцінювання результатів змін та інновацій				
III.	ПЕРСОНАЛ				
3.1	Прозоре управління людськими ресурсами, їх планування та розвиток з урахуванням стратегії та планів діяльності				

3.2.	Визначення, розвиток та використання компетенцій персоналу, що узгоджуються з індивідуальними та організаційними цілями				
3.3.	Залучення співробітників шляхом створення відкритого діалогу та розширення прав і можливостей, які підтримують їх добробут				
IV.	ПАРТНЕРСТВО ТА РЕСУРСИ				
4.1.	Розвиток та управління партнерствами з громадянами, споживачами послуг				
4.2.	Управління фінансами				
4.3.	Управління інформацією та знаннями				
V.	ПРОЦЕСИ				
5.1.	Визначення, планування, управління та оновлення процесів на постійній основі та із залученням заінтересованих сторін				
5.2.	Розробка і розповсюдження послуг, орієнтованих на громадян, споживачів				
5.3.	Координація процесів у рамках органу виконавчої влади та їх узгодження з іншими ключовими державними органами, установами, організаціями				

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

- CAF – Загальна схема оцінювання (Common Assessment Framework)
- EFQM – Європейська модель удосконалення (European Framework for Quality Management)
- EIPA – Європейський інститут державного управління
- EUPAN – Європейська мережа державного управління (European Public Administration Network)
- TQM – Загальне управління якістю (Total Quality Management)
- БКУ – Бюджетний кодекс України
- БОР – бюджетування, орієнтоване на результат
- ОВП – об’єктивно вимірювані показники
- ОЕСР – Організація економічного співробітництва та розвитку (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)
- ООН – Організація Об’єднаних Націй
- СБП – середньострокове бюджетне планування
- СУЯ – системне управління якістю
- УОР – управління, орієнтоване на результат
- ФНООН – Фонд Народонаселення Організації Об’єднаних Націй
- ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади
- ЦРТ – документ “Цілі розвитку тисячоліття”

**ІНСТРУМЕНТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ,
РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ТА ЯКОСТІ
ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

За загальною редакцією Володимира КУПРІЯ

Авторський колектив:

Марина КАНАВЕЦЬ
(керівник авторського колективу)
Юлія ЛИХАЧ
Анжела КУКУЛЯ
Оксана БУТЕНКО
Юлія ЄРЧЕНКО

Для перегляду

