

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Західноукраїнський національний університет
Факультет економіки та управління
Кафедра менеджменту, публічного управління та персоналу

МАНЖАЙ Дмитро Васильович

**Механізм оцінювання діяльності органу публічної
влади**

спеціальність: 281 - Публічне управління та адміністрування
освітньо-професійна програма - Публічне управління та адміністрування

Кваліфікаційна робота

Виконав студент групи ПУАм-21
Д. В. Манжай

Науковий керівник:
д.е.н., професор, Г. Л.
Монастирський

Кваліфікаційну роботу
допущено до захисту:

"__" _____ 20__ р.

Завідувач кафедри
_____ **М. М. Шкільняк**

ТЕРНОПІЛЬ - 2023

ЗМІСТ

Вступ

Розділ 1. Теоретико-правові засади оцінювання діяльності органу публічної влади

1.1 Діяльність органу публічної влади та необхідність її оцінювання

1.2 Зарубіжний досвід оцінювання діяльності органу публічної влади

Висновки до розділу 1

Розділ 2. Практичні аспекти оцінювання діяльності Комунального некомерційного підприємства «Хмельницька обласна лікарня» Хмельницької обласної ради

2.1 Аналіз організаційного забезпечення оцінювання діяльності досліджуваної публічної організації

2.2 Методичні підходи до оцінювання діяльності досліджуваної публічної організації

2.3 Прикладне застосування оцінювання управлінської діяльності досліджуваної публічної організації

Висновки до розділу 2

Розділ 3. Напрямки модернізації системи оцінювання діяльності органу публічної влади

3.1 Формування системи показників оцінювання діяльності органу публічної влади

3.2 Впровадження сучасних технологій оцінювання діяльності органу публічної влади

Висновки до розділу 3

Висновки та пропозиції

Список використаних джерел

ВСТУП

Ефективність функціонування будь-якої організації значною мірою залежить від якості професійної діяльності її працівників. Для формування об'єктивної системи мотивації діяльності, визначення якісних характеристик треба вміти її оцінювати. Необхідність напрацювання цілісного механізму оцінювання професійної діяльності працівників організації, зокрема державних органів, зумовлює неабияку *актуальність* роботи.

Проблема оцінювання діяльності публічної організації досліджена в багатьох працях, зокрема таких вчених як Виноградський М.Д., Виноградська А.М., Шканова О.М., Єрмаков В.В., З.П.Румянцева, Н.А. Саламатін, Л.І. Федулова, В.Д. Немцов, Л.Є. Довгань, Г.Ф. Сініок, Новиков Б.В., Осовська Г.В., Осовський О.А.

Актуальність і наукова значущість окреслених проблем зумовили вибір теми роботи, визначили предмет і об'єкт, мету і конкретні завдання дослідження.

Мета і задачі роботи. Мета роботи узагальнення теоретичних рекомендацій та розроблення практичних рекомендацій щодо модернізації системи оцінювання діяльності публічної організації.

Для досягнення мети підлягають вирішенню наступні *завдання*:

- дослідити теоретико-правових засад оцінювання управлінської діяльності органу публічної влади;
- проаналізувати організаційне забезпечення оцінювання управлінської діяльності органу публічної влади;
- розглянути методичні підходи до оцінювання діяльності Комунального некомерційного підприємства «Хмельницька обласна лікарня» Хмельницької обласної ради;
- дослідити бар'єри оцінювання діяльності Комунального некомерційного підприємства «Хмельницька обласна лікарня» Хмельницької обласної ради

;

- сформувати систему показників оцінювання діяльності органу публічної влади;

- впровадити сучасні технології оцінювання управлінської діяльності органу публічної влади.

Об'єкт дослідження – процес діяльності Хмельницької обласної ради у сфері охорони здоров'я, який реалізується через діяльність Комунального некомерційного підприємства «Хмельницька обласна лікарня» Хмельницької обласної ради.

Предмет дослідження – система оцінювання діяльності органу публічної влади.

Методи дослідження. Для вирішення поставлених у роботі задач була використана система методів наукового дослідження, а саме: аналіз і синтез (для обґрунтування теоретичних положень і практичних рекомендацій); комплексний аналіз (при діагностиці механізму оцінювання управлінської діяльності в державному органі); аналітичні методи: порівняльний і економічний аналіз (при оцінюванні управлінської діяльності), графічний (для побудови графічних діаграм модернізації системи оцінювання діяльності); прогностичні методи (при впровадженні сучасних технологій оцінювання управлінської діяльності у).

Практичне значення роботи полягає у можливості застосування результатів дослідження в діяльності публічних органів щодо оцінювання їх діяльності.

Інформаційною базою дослідження є наукова монографічна література, статті в наукових журналах, нормативно-правові акти, практичні матеріали діяльності Комунального некомерційного підприємства «Хмельницька обласна лікарня» Хмельницької обласної рад.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНУ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

1.1 Діяльність органу публічної влади та необхідність її оцінювання

Починаючи з 1970-х років, у світі відбулися помітні зміни у поглядах на функціонування державного сектору. У багатьох (спочатку англосаксонських) країнах були проведені експерименти та реформи різного масштабу, спрямовані на модернізацію роботи державного сектору. Їхньою метою було поліпшення доступності та якості пропонованих державних послуг, а також підвищення їхньої ефективності. Останній критерій оптимізації діяльності державних організацій розглядається з економічної точки зору. Він означає прагнення поліпшити співвідношення ефекту до витрат певного фактора виробництва або їх сукупності (продуктивна ефективність), а також використання ресурсів для виробництва суспільних благ і послуг у спосіб, найбільш наближений до розподілу суспільних уподобань (алокативна ефективність) [15].

Ці зміни були зумовлені: політично, економічно та соціально. Державні інститути стали об'єктом критики і невдоволення громадян. Їх звинувачували у занепаді державних інституцій. Їх звинувачували у зниженні якості наданих публічних послуг та зростанні вартості їх надання. Це відбувалося на тлі зростаючих фінансових труднощів, коли державні бюджети виявлялися занадто скромними перед обличчям зростаючих суспільних очікувань і потреб. Зміна парадигми полягала у відході від традиційного адміністративного управління в державному секторі до більш широкого використання ринкових рішень. Приватний сектор став джерелом натхнення для застосування нових методів і прийомів управління на державному рівні. У теоретичному та практичному плані комплекс заходів, спрямованих на підвищення економічної ефективності державної організації, отримав назву нового публічного менеджменту (new public management).

Ключовим елементом цього підходу до публічного менеджменту є зміна орієнтації, перехід від орієнтації на вхідні ресурси до орієнтації на результат. Ця особливість підкреслюється багатьма авторами. Як зазначає А. Залевський, орієнтація на результат була захисною реакцією в управлінні державними організаціями на потужний наступ прихильників неоліберальної економічної доктрини в економічній теорії та в економічній політиці [28].

Гуд, характеризуючи логіку управління громадськими організаціями, підкреслює, серед іншого, необхідність чітко визначених стандартів і мірил діяльності та більшого акценту на контролі за виконанням [11]. На противагу цьому, Осборн і Геблер, представляючи загальну модель і, по суті, філософію публічного менеджменту, презентують підхід до публічної діяльності, орієнтований на результат. Серед відомих десяти принципів врядування та публічного менеджменту ці автори згадують "уряд, орієнтований на результат" [50]. Вони пропонують зосередитися не на самій роботі, а на її результатах. Аналогічно, Друкер вказує на те, що неприбуткові установи потребують вимірювання їхньої діяльності для оцінки їхнього здоров'я та ефективності [40].

Спільним знаменником орієнтації на результат є вимірювання конкретних досягнень (*performance measurement*) з акцентом на цілях і результатах. Зв'язок між ресурсами, результатами та результатами повторюється в різних концепціях.

У державній організації ідея полягає в тому, щоб створити систему показників, які показують, які конкретні цілі, результати та послуги вона повинна надавати і як вона їх надає. Тому пріоритет надається визначеним цілям і завданням [18]. Камінський, цитуючи Вебера, зазначає, що в державному управлінні цілі мають змістовну природу, а це означає, що вони не можуть бути безпосередньо виміряні, як ресурси [7]. Тим не менш, необхідно шукати заходи, які описують якомога кращу ефективність, усвідомлюючи існування певної специфіки в окремих сферах державного сектору. У цьому секторі проблема стосується сегменту управління та адміністрування, і меншою мірою - господарських організацій, які вже давно використовують широкий і багатий

набір показників, що описують процес управління з його соціальним аспектом (ступінь задоволення потреб населення).

Вимірювання та аналіз результативності стало міжнародним трендом модернізації державного управління. Однак слід зазначити, що наступні тенденції в публічному управлінні, які називаються: публічне співуправління, належне управління, управління за участю громадськості, управління за участю багатьох зацікавлених сторін, партнерство або мережеве управління, більш сильно підкреслюють аспекти соціальної участі, збільшення залучення громадян до процесу прийняття державних рішень і навіть до виробництва деяких державних послуг (спільне виробництво державних послуг), а також до спільного і партнерського формування та реалізації державної політики.

Місцеве самоврядування, як один з рівнів в організаційній структурі держави, наділене певними атрибутами незалежності у виконанні суспільних завдань у вигляді: майна, фінансів, правових та організаційних повноважень. У ній відбуваються інформаційні процеси та процеси прийняття рішень, спрямовані на управління публічними справами місцевого та регіонального характеру. Якщо припустити, слідом за Хауснером, що публічний менеджмент зводиться до управління соціальними та економічними ресурсами певної території, то він також включатиме управління місцевим самоврядуванням [18]. Згідно з визначенням Кожуха, самоврядний публічний менеджмент можна визначити як діяльність місцевої публічної влади (господаря регіону, району або муніципалітету), що забезпечує правильну постановку цілей організацій, які формують публічну сферу, спрямовану на створення публічних цінностей і реалізацію публічного інтересу та гармонізацію розвитку певної території [19].

Одним із методів, що дозволяє оцінити перебіг управлінських процесів в органах місцевого самоврядування та прийняти раціональні рішення на основі всебічної інформації, є вимірювання результативності діяльності органів місцевого самоврядування. Воно дає можливість оцінити місцеву політику та публічну підзвітність. Вимірювання ефективності, таким чином, посилює відповідальність місцевої та регіональної влади за прийняті рішення, стимулює

креативність в управлінні територіальними одиницями та підтримує процес фінансового планування.

В аналізі діяльності місцевих органів влади використовуються різні підходи. Часто згадуваним інструментом є збалансована система показників. Її сильна сторона полягає в проєкції місії та стратегічних цілей на конкретні, вимірювані завдання. Зосереджуючись на відносно меншій кількості завдань, вона дозволяє краще розподілити відповідальність за їх виконання та результати. Творці збалансованої системи показників Р. Каплан і Д. Нортон [57]. Нортон [57], виділили чотири перспективи вимірювання ефективності: фінансова, клієнтська, внутрішній потенціал та інновації і навчання. Хартія дозволяє побудувати ефективну стратегію результативності, а також реалізувати її з акцентом на ефективне досягнення поставлених цілей [67]. Суть хартії полягає у визначенні основних пріоритетів діяльності установи та постановці завдань, ефект від виконання яких можна виміряти. Адапована до специфіки громадської організації, хартія рекомендує вимірювати діяльність у шести аспектах: задоволеність клієнтів, надані послуги, понесені витрати, внутрішні процеси, а також інновації та навчання [11].

Вимірювання результатів також присутнє в багатьох документах (дослідженнях) щодо ключових видів діяльності, які впливають на функціонування або розвиток органу місцевого самоврядування. Прикладами є загальні стратегії соціально-економічного розвитку або галузеві політики, де для оцінки ступеня досягнення операційних цілей використовуються конкретні показники. Важливо, щоб обрані показники якомога більше відповідали визначеним організаційним та фінансовим заходам і якомога ширше описували конкретні зміни, включені до програм.

Вимірювання реалізованих заходів також відіграє ключову роль у важливому інструменті управління місцевим самоврядуванням, орієнтованому на ефективність, а саме в оцінці. Воно сприяє професіоналізації місцевого самоврядування, підвищуючи якість управлінського процесу. Завданням оцінювання є визначення того, чи були досягнуті прийняті публічні цілі та чи

були ефективно використані публічні кошти. За визначенням Європейської Комісії, оцінювання - це визначення цінності публічної дії (політики, програми, проекту) на основі встановлених критеріїв та зібраної інформації. Воно передбачає вимірювання та оцінку використаних вихідних показників, тобто того, що було досягнуто за рахунок державних коштів. Не менш важливою є оцінка результатів самої діяльності.

Прикладами кінцевих показників, що використовуються в оцінці в місцевому самоврядуванні для розвитку інфраструктури, є: кількість людей, які користуються міським транспортом, населення, підключене до водопроводу, каналізаційної мережі. Це ілюструє ступінь доступу мешканців до основних послуг, що надаються об'єктами технічної інфраструктури. У секторі муніципального управління, з іншого боку, мета діяльності, що полягає у розвитку електронного урядування (специфічна мета), відповідає як показник результату кількості людей, що мають доступ до Інтернету в широкому розумінні цього терміну.

Важливість вимірювання результатів також демонструється методами і прийомами, орієнтованими на поліпшення якості пропонованих державних послуг або раціоналізацію управління органом влади. Модель CAF (Common Assessment Framework), рекомендована для використання в державному управлінні, в тому числі в органах місцевого самоврядування, в процесі вдосконалення публічної установи, розрізняє два функціональні зрізи: потенціал організації та результати її діяльності, елементи яких, де це можливо, можуть і повинні бути кількісно оцінені.

У методі бенчмаркінгу відправною точкою є наявність інформації про результати діяльності та витрати на надання послуг органами місцевого самоврядування, а також зовнішніми організаціями. Таким чином, можна порівняти себе з кращими і визначити відстань до еталону. Невід'ємною частиною цього є можливість виявляти найкращі практики та впроваджувати їх у державних установах. Елемент вимірювання ефектів також включений у дослідження інституційної ефективності громадських організацій. Основними

критеріями оцінки є: якість обслуговування в офісі, добросовісність, фінансовий менеджмент, політика економічного розвитку, якість документів та політична стабільність. В інституційному аналізі чільне місце посідає вимірювання результативності досягнення цілей та ефективності використання ресурсів.

Питання вимірювання результатів набуває актуальності в контексті програмно-цільового методу бюджетування. Його суть, порівняно з традиційним бюджетом, полягає в тому, щоб спробувати оцінити фактичні витрати на виконання конкретного суспільного завдання. Це має велике значення для громадян, які обтяжені витратами на його виконання. Бюджет, орієнтований на діяльність, є більш зрозумілим для громадян і політиків. Окрім можливості порівняння однакових публічних завдань, що виконуються різними організаційними одиницями, цінність програмно-цільового методу полягає в управлінні публічними коштами через призму ефектів від виконання окремих завдань. Цій меті слугує система критеріїв, що ілюструє зв'язок між витратами на виконання завдань та їх матеріальним обсягом [21, с. 253-254]. Досвід українських органів місцевого самоврядування із застосуванням бюджету ефективності пов'язаний із реалізацією кількох програм, що фінансувалися з іноземних джерел. Першими ініціативами були програми, реалізовані Агентством США з міжнародного розвитку USAID (найбільшою програмою була Програма партнерства для розвитку місцевого самоврядування) та Фондом нау-хау Великої Британії.

Огляд інструментів вимірювання результативності, що застосовуються в умовах місцевого самоврядування, варто доповнити ініціативами окремих одиниць у сфері вимірювання якості публічних послуг або інноваційними проектами з цієї тематики, що співфінансуються з фондів ЄС в рамках Європейського соціального фонду.

1.2. Зарубіжний досвід оцінювання діяльності органу публічної влади

У Польщі органи територіального самоврядування декларують, що здійснюють моніторинг виконання прийнятих програм, що підтверджується звітом, підготовленим для Міністерства державного управління під назвою «Діагностика потенціалу органів самоврядування, оцінка потреб у навчанні працівників органів самоврядування та підготовка профілів компетентності працівників органів самоврядування». Однак лише у 2/3 одиниць цей моніторинг ґрунтується на формалізованих процедурах та індикаторах. На рівні воєводств моніторинг стратегій регіонального розвитку передбачено статтею 13 Закону "Про засади політики розвитку" (Дз. У. від 2006 р., № 227, поз. 1658 з наступними змінами). Крім того, відповідно до положень Національної стратегії регіонального розвитку (НСРР), воєводські органи самоврядування зобов'язані створити Регіональні територіальні обсерваторії (РТО), які повинні побудувати систему співпраці та обміну інформацією між найважливішими державними установами, що беруть участь у реалізації політики розвитку у воєводствах, з метою моніторингу та оцінки всього державного втручання територіального характеру [53].

Бенчмаркінг у національному масштабі проводиться в польських органах місцевого самоврядування в рамках ініціативи Асоціації польських міст - Програми аналізу місцевого самоврядування, але зібрані дані не є всеохоплюючими і мають лише кількісний характер. Інституційний аналіз, як частину Програми інституційного розвитку, проводився в Польщі 24 муніципальними та 3 повітовими управліннями, а оновлена Програма інституційного розвитку впроваджується з 2019 року в 6 повітах, 5 міських гмінах і 7 сільських гмінах. (табл. 1.1).

Приклади проектів, які співфінансуються Європейським соціальним фондом щодо вимірювання якості публічних послуг, що впроваджуються в органах місцевого самоврядування Польщі

Назва проекту	Виконавець проекту	Сфери реалізації	Продукти проекту, пов'язані з моніторингом державних
«Моніторинг якості надання публічних послуг як елемент інтегрованої системи управління органами місцевого самоврядування»	Спільнота Муніципальний Краків	Краків Познань	Модульна, інтегрована система моніторингу якості державних послуг, заснована на участі громадськості, яка діє як система підтримки прийняття рішень та управління ризиками на стратегічному та операційному рівнях.
« Бенчмаркінг – інструмент ефективного управлінського контролю в міських управліннях з повітовими правами, гмінних і повітових управліннях»	Сілезька асоціація муніципалітетів і районів	Більсько-Бяла Тихи Рибник Ченстохова Битом Глівіце Тарнув Каліш Сосновець Пьотркув Трибунальський Хожув Гміна Радлін Гміна Явожин Гміна Люблінець Завірський повіт	Модельний набір показників для вимірювання ефективності впровадження державної служби в підрозділах за участю зовнішніх експертів. Розробка та забезпечення ІТ-інструменту для системного моніторингу ефективності роботи блоку.
«Модель регіональної системи моніторингу якості надання державних послуг та якості життя»	Науково-дослідний економічний інститут	Гданськ Слупськ Стегна Чарна Вода	Система вимірювання якості життя громадян на основі набору вимірюваних показників та Регіонального атласу якості життя. Система вимірювання якості публічних послуг у вибраних органах місцевого самоврядування на основі показників, що відображають спосіб виконання державних завдань органами місцевого самоврядування.

Багатий досвід вимірювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування дає процес реформування державного сектору у Великій Британії, починаючи з 1979 р. За часів М. Тетчер та Дж. Мейджора були зроблені спроби реформувати систему надання державних послуг у напрямі жорсткої економії бюджетних видатків та маркетизації послуг, зокрема, шляхом приватизації. Формула співвідношення ціни та якості стала домінуючою, передумовою якої було отримання інформації про те, за що саме мешканці платять і що вони за це отримують. Ревізійна комісія (1982) відіграла важливу роль, аналізуючи відповідність діяльності за критеріями економії, продуктивності та ефективності. Ефективність використання коштів зосереджувала увагу на отриманні належних результатів від витрачених державних коштів. Це було зроблено за допомогою розгалуженої системи індикаторів (показників ефективності), що уможливило проведення порівняльного аналізу. У такий спосіб розраховувалися витрати на виконання державних завдань у різних територіальних одиницях.

З 1997 року розпочався наступний етап вдосконалення державних послуг через: підвищення їх якості, вимірювання результатів та впровадження вищих стандартів у процес надання послуг. Слід згадати так звану Хартію громадянина та оцінку послуг за показниками, що містяться у Знаку Хартії (оціночна таблиця), запроваджену у 1992 році. [60, с. 45]. Концепція модернізації державного сектору, яка розпочалася наприкінці 1990-х років, запровадила систему Best Value, спеціально орієнтовану на підвищення якості державних послуг, а також на вимірювання їх ефективності та результативності (тоді використовувалися такі показники: вхід, вихід, процес). У рамках цієї системи Аудиторська комісія з 2000 року проводить аудит публічних послуг з метою забезпечення та сприяння досягненню оптимального використання коштів платників податків у всіх муніципалітетах у таких сферах, як охорона здоров'я, житло, безпека, протипожежні процедури та інші публічні послуги [62, с. 109].

Запроваджена у 2002 році ініціатива "Комплексна оцінка ефективності" (Comprehensive Performance Assessment CPA) (з 2009 року - Комплексна оцінка

території САА) зосередила увагу на моніторингу "глобальної стратегії" муніципалітету та діях місцевої влади у наданні послуг громадам і зменшенні регуляторного тягаря (вимірювання було зосереджено на індикаторах результатів та впливу) [58, с. 335]. Аудиторська комісія вимірювала результати в рамках цієї ініціативи в усіх муніципалітетах Великої Британії до травня 2010 року, після чого від системи відмовилися [21]. У серпні 2010р. Міністерство у справах громад та місцевого самоврядування виклало плани щодо нового способу організації процесів аудиту в органах місцевого самоврядування Великої Британії. У березні 2011р. було проведено консультації щодо документу під назвою: "Майбутнє місцевого державного аудиту" (The Future of Local Public Audit Future of Local Public Audit). Основною зміною є делегування проведення аудиту п'яти приватним органам, які були обрані на основі тендеру [18].

Ініціативи, розглянуті в Таблиці 1.2, зробили моніторинг та вимірювання ефективності діяльності місцевих органів влади Великобританії обов'язковими [62, с.121]. У період з 2000 по 2010 рік було підготовлено понад 2 000 звітів про аудит місцевої публічної служби. Результатом британських реформ стала картина, в якій фокус змістився з процесу надання послуг на результати їх функціонування, тобто на ступінь досягнення соціальних цілей [63, с.115-116]. Характерним для британських рішень є нав'язування державною адміністрацією вимірювання у сфері публічних послуг органам місцевого самоврядування. Центральна адміністрація, встановивши шкалу оцінювання та визначивши показники (відмінно, добре, задовільно, незадовільно), які є однаковими для всіх одиниць, сприяла створенню узгодженої національної системи вимірювання ефективності [64, с.336]. Стандартизація вимірювання в національному масштабі (звіти), а також публічність і порівнянність даних (рейтинги муніципалітетів, публікація результатів вимірювання на веб-сайті Oneplace) призвели до створення системи, яка гарантує прозорість місцевого самоврядування та процесів надання публічних послуг, що відбуваються на цьому рівні управління.

**Реформи та ініціативи у сфері вимірювання ефективності в
муніципалітетах Великої Британії**

Рік	Реформи / ініціативи	Діапазон
1982 рік	<i>Financial Management Initiative</i>	Програма сприяла впровадженню показників ефективності в державному секторі.
1992 рік	<i>Charter Mark</i>	Громадянська хартія визначає стандарти надання державних послуг, громадянин сприймається як клієнт.
2000 рік	<i>Best Value</i>	Метод «найвищої вартості» є основою для відбору на тендері постачальників державних послуг, які зобов'язані забезпечити найкращу якість за заданих витрат. Відповідно до цієї системи органи місцевого самоврядування були зобов'язані систематично вимірювати показники та публікувати плани.
2002 рік	<i>Comprehensive Performance Assessment</i>	Комплексна оцінка ефективності – це цілісна та інтегрована система вимірювання ступеня виконання завдань, покладених на органи місцевого самоврядування, на основі перевірок та вимірювань Ревізійної комісії. Система використовувала п'ятибальну шкалу оцінювання: відмінно, добре, задовільно, погано, погано.
2009 рік	<i>Comprehensive Area Assessment</i>	Комплексна оцінка території – це нова система вимірювання послуг на рівні місцевої влади. Перевірки органів місцевого самоврядування стосуються державних служб у сферах освіти, поводження з відходами, охорони здоров'я та соціального забезпечення, поліції та пожежної охорони. Система мала стати каталізатором покращення результатів діяльності органів місцевого самоврядування, ефективнішої співпраці, кращого реагування на потреби державних послуг та кращого «співвідношення ціни та якості». Система була виведена з експлуатації в травні 2010 року.

Джерело: власне дослідження.

Системи вимірювання ефективності існують і в інших європейських країнах. Зовсім інша ситуація у Франції, яка не має єдиних рішень для всіх муніципалітетів. Місцеві ініціативи з вимірювання ефективності з'являються у великих містах, в рамках міжмуніципального співробітництва та на рівні департаментів [18, с. 337]. Крім того, інструменти вимірювання ефективності розробляються відповідно до типу публічної послуги.

Варто вказати, наприклад, на Італію, яка впроваджує вимоги нового державного менеджменту з 1990-х років. Більшість важливих рішень для

вимірювання роботи органів місцевого самоврядування були запроваджені в 1995 році і стосувалися системи управлінського контролю в італійських муніципалітетах. Це передбачало збір фінансової та нефінансової інформації як основи для оцінювання: економіки, ефективності та результативності діяльності місцевих одиниць [64, с.36]. Вимірювання та управління за результатами, а також оцінювання працівників також стали ключовими елементами багатогранних реформ у 2019 році. Італійський приклад показує, що орієнтація на результат не завжди впроваджується успішно. Результати опитування підтверджують, що 88% муніципалітетів розраховують лише мінімальну кількість показників, що вимагаються законом, і лише 3% визначають додаткові показники [67, с. 56]. На думку Муссарі, причиною цього є впровадження управлінських реформ, нав'язаних нормативними актами, за недостатньої участі: експертів, дослідників та міжнародних організацій [66]. Однак останнім часом кількість позитивних прикладів застосування індикаторів результатів в італійському місцевому самоврядуванні зростає, про що свідчать звіти, опубліковані Італійським департаментом зі зв'язків з громадськістю (табл. 1.2).

Таблиця 1.3.

Реформи у сфері вимірювання результатів діяльності в італійських муніципалітетах

Рік	Реформи	Діапазон
1990 рік	<i>Закон 142/1990</i>	Проведено реформи муніципальних податків.
1993 рік	<i>Муніципальний власність податок</i>	Місцева влада почала збирати податок на майно, який став основним доходом місцевої влади.
1995 рік	<i>Указ 77/1995</i>	Впроваджено систему контролю та засоби управлінського програмування.
2001 рік	<i>Конституційна реформа (Конституційний закон 1/03)</i>	Посилено організаційну самостійність місцевого самоврядування.
2009 рік	<i>Комплексна реформа (Закон 15/09)</i>	Вимірювання продуктивності та оцінка працівників стали ключовим аспектом багатовимірних реформ.

Ініціатива вимірювання ефективності в іспанських муніципалітетах була запроваджена в рамках Закону про бухгалтерський облік, прийнятого в 2004

році, який зобов'язав муніципалітети з населенням понад 50 000 мешканців публікувати фінансові та нефінансові показники у своїй фінансовій звітності з 2006 року [18, с. 13]. Попередні зусилля в цій сфері були зосереджені на: фінансах, бухгалтерському обліку та ініціативах Іспанської асоціації відповідальності та управління підприємствами (Asociación Española de Conabilidad y Adminislración de Empresas), яка опублікувала документи з вимірювання ефективності. У свою чергу, на основі "Вимірювання для модернізації регулювання місцевого самоврядування" 2003 року було започатковано так звану "Міську обсерваторію" з метою проведення порівняльного аналізу показників якості життя у великих містах. Як і в Італії, в Іспанії діяльність органів місцевого самоврядування у сфері оцінювання діяльності є обов'язковою і впливає з конкретних правових норм (рис. 1.4).

У Німеччині рішення щодо вимірювання результативності з'явилися у зв'язку з впровадженням німецької версії нового публічного менеджменту в муніципалітетах з 1993 року, що працює під назвою "Нова модель управління" (Neues Steuerungsmodell). Одним з популярних інструментів цієї моделі були міжмуніципальні порівняння ефектів, що стосуються: структур, процедур, витрат і якості публічних послуг. 66% усіх муніципалітетів беруть участь в ініціативах такого типу. Симптоматично, що ці рішення не були нав'язані місцевим одиницям державною адміністрацією, а були ініціативою спільноти органів місцевого самоврядування. Як і у Франції, рішення про оприлюднення аудиторської інформації залежить від волі територіальної одиниці.

Характерним з точки зору ініціювання такого виду діяльності є приклад системи оцінювання діяльності органів місцевого самоврядування у Швеції. У цьому випадку ініціаторами та реалізаторами вимірювання є самі органи місцевого самоврядування. Важливу роль у цьому процесі відіграє Шведська спілка муніципалітетів (Svenska Kommunförbund), що зближує шведські рішення з французькими та німецькими. З іншого боку, з точки зору загальнонаціонального охоплення вимірюванням і гарантованої таким чином

прозорості вимірювання та його орієнтації на потреби мешканців-споживачів публічних послуг, система схожа на британські рішення.

Таблиця 1.4

Реформи та ініціативи у сфері вимірювання ефективності в іспанських муніципалітетах

Рік	Реформи/ініціативи	Діапазон
1990 рік	<i>Закон 1990 року про бухгалтерський облік</i>	Звіт з урахуванням: витрат, ефективності та результативності послуг у підрозділах понад 50 тис. мешканців.
1997 рік	<i>Asociacion Espanola de Contabilidad Administration de Empresas AECA (Іспанська асоціація бухгалтерського обліку та ділового адміністрування)</i>	Організація опублікувала документ, у якому визначила вимірювання ефективності державних установ.
2001 рік	<i>Бюджетний Баланс Акт 18/2001</i>	Місцева влада була зобов'язана збалансувати свої бюджети за винятком збільшення зобов'язань.
2002 рік	<i>AECA</i>	Організація опублікувала документ, що визначає вимірювання ефективності місцевого самоврядування.
2003 рік	<i>Акт 57/2003 Модернізація Місцевий Уряд</i>	Обов'язок розрахувати витрати та визначити бюджетні цілі. Започатковано Міську обсерваторію якості життя.
2004 рік	<i>Закон 2004 року про бухгалтерський облік (ICAL)</i>	Зобов'язання вимірювати результати з 2006 року для міст з населенням понад 50 000 жителів. мешканців.
2004 рік	<i>IGAE (Генеральний контролер Іспанської адміністрації в Міністерстві економіки)</i>	Опубліковано документ під назвою: Загальні принципи бухгалтерського обліку для державного управління.
2006 рік	<i>ICAL 2004</i>	Реформа бухгалтерського обліку в органах місцевого самоврядування, запроваджено обов'язок вимірювання показників ефективності.
2007 рік	<i>IGAE</i>	документ під назвою: <i>Вимірювання ефективності в державному секторі</i> .

У Швеції використовується загалом два типи вимірювання ефективності. Перший, зовнішній і горизонтальний, стосується міжмуніципальних порівнянь і якості мереж, що охоплюють різні територіальні одиниці, який був ініційований

наприкінці 1990-х років Шведською асоціацією муніципалітетів і регіонів. Як свідчать результати дослідження, половина з 280 місцевих одиниць залучена до таких "мереж якості" [61, с. 267]. Друга перспектива вимірювання є внутрішньою та горизонтальною в межах територіальної одиниці, оскільки вимірювання здійснюється між централізованими адміністративними одиницями та децентралізованими підрозділами в структурі державного управління. Особливістю Швеції є також те, що муніципалітети розглядають системи індикаторів як інструмент навчання, а не як інструмент контролю (табл. 1.5).

Таблиця 1.5

Реформи та ініціативи у сфері вимірювання ефективності у шведських муніципалітетах

Рік	Реформи/ початки активів	Діапазон
1987 рік	<i>Статистика Centralbyrct</i>	Шведська асоціація муніципалітетів і регіонів і Статистичне управління Швеції зробили доступними показники та дані про вартість місцевих послуг для всіх організацій, які погодилися брати участь у міжмуніципальних порівняннях ефективності.
1998 рік	<i>Sveriges Kommuner och Landsting</i>	Шведська асоціація муніципалітетів і регіонів ініціювала муніципальний бенчмаркінг .
2001 рік	<i>Відкрити порівняння</i>	Шведська асоціація муніципалітетів і регіонів почала систематичне вимірювання якості, ефективності та вартості державних послуг, що надаються муніципалітетами, містами та регіонами.
2006 рік	<i>Sveriges Kommuner och Landsting</i>	Шведська асоціація муніципалітетів і регіонів опублікувала звіт, у якому представлено показники ефективності для кількох сфер надання послуг, включаючи охорону здоров'я та медичні послуги та початкову освіту.

Окремої уваги заслуговує огляд американських рішень, особливо муніципалітетів США та Канади, які мають давні традиції та багатий досвід у вимірюванні ефективності діяльності місцевих одиниць. У США перші заклики до вимірювання якості публічних послуг були сформульовані ще на початку 20-

го століття в Нью-Йорку (1906 р. Нью-Йоркське бюро муніципальних досліджень), тоді як у Канаді перші спроби аудиту якості публічних послуг з'явилися в 1970-х роках. Ще в 1930-х роках вимірювання ефективності просувала Міжнародна асоціація управління містами. Сьогодні ініціативи з вимірювання ефективності пов'язані з концепцією НПМ. Для англосаксонських країн характерна сильна прихильність до управлінських реформ і широкомасштабного впровадження сучасних інструментів управління, які є необхідними для прийняття управлінських рішень. З іншого боку, публічне звітування про результати діяльності органів місцевого самоврядування зумовлене реформами у сфері розвитку та демократичної консолідації.

У Канаді органи місцевого самоврядування почали розробляти власні системи вимірювання у 1990-х роках з метою підвищення ефективності. Сьогодні ці системи розглядаються як інструменти управління: підвищення ефективності, посилення підзвітності, стимулювання продуктивності та креативності, а також підтримка бюджетних процесів. Системи вимірювання ефективності зазвичай охоплюють муніципалітети в одній провінції. Такі механізми є обов'язковими для впровадження урядами провінцій: Онтаріо, Альберта, Нова Шотландія та Колумбія [37, с. 155]. На противагу цьому, добровільною ініціативою є канадська програма вимірювання ефективності міських публічних послуг (система MIDAS), що базується на даних, зібраних від муніципальних утворень, які співпрацюють в рамках системи.

У Сполучених Штатах вимірювання ефективності широко використовується в органах державної влади та місцевого самоврядування. Це робиться з метою: моніторингу ефективності, оцінки програм, прийняття бюджетних рішень, а також управління якістю. Також можна навести приклади його інтеграції в процеси стратегічного управління та планування (як частини Стратегічної системи показників), або його впровадження у сфері бенчмаркінгу [64, с. 26].

Багато американських міст і муніципалітетів зацікавлені у впровадженні систем управління, орієнтованих на результат, і саме тому вимірювання

результатів широко використовується. Професійні організації сприяли їх популяризації та поширенню в органах місцевого самоврядування, зокрема, Рада зі стандартів державного бухгалтерського обліку, яка видала рекомендації щодо подання інформації про результати діяльності в державних організаціях, Національна консультативна комісія з управління ефективністю, яка розробила рекомендації щодо інтегрованих систем вимірювання результатів діяльності в штатах та органах місцевого самоврядування, а також робота Центру управління ефективністю та його регіональних філій. Закон "Про ефективність і результати діяльності уряду", прийнятий у 1993 році, також вплинув на політику і практику вимірювання ефективності в штатах і органах місцевого самоврядування. Деякі муніципалітети відреагували на ці стимули. Можна назвати багато міст, таких як Саннівейл, Пало-Альто, Шарлотта, Нью-Йорк, Портленд, чиї системи вимірювання ефективності часто згадуються як приклади належної практики. У 2000 році Пойстер і Стрейб зазначили, що понад 38% муніципалітетів з населенням понад 25 000 мешканців активно впроваджували системи вимірювання ефективності. Однак не всі муніципалітети США вирішили підкоритися режиму управління за результатами.

РОЗДІЛ 2
ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
КОМУНАЛЬНОГО НЕКОМЕРЦІЙНОГО ПІДПРИЄМСТВА
«ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА ЛІКАРНЯ» ХМЕЛЬНИЦЬКОЇ ОБЛАСНОЇ
РАДИ

2.1 Аналіз організаційного забезпечення оцінювання діяльності досліджуваної публічної організації

Класична, бюрократична адміністрація - це машина, керована жорсткими та розгалуженими правилами. Роль чиновника і критерій оцінки його роботи полягає в тому, щоб діяти відповідно до процедур, незалежно від наслідків його дій для керованих суб'єктів або ситуації в тій сфері соціального чи економічного життя, в яку втручається адміністрація. Крім того, державні видатки не пов'язані безпосередньо з досягненням цілей у сферах державної політики, за які відповідає суб'єкт державного управління. Тому ми говоримо, що бюрократія діє в спосіб, орієнтований на процес і процедуру. До такого адміністрування часто ідеально підходить приказка: "операція пройшла добре, пацієнт помер". Іншими словами, адміністрація зробила все відповідно до процедур, а кінцевий результат цієї діяльності залишається другорядним питанням.

На хвилі поширення в адмініструванні методів управління, давно вкорінених у бізнесі, ми спостерігаємо поступовий перехід від управління, орієнтованого на процеси і процедури, до управління за результатами (performance management, управління за результатами). Нова філософія публічного управління наголошує на тому, що уряди та адміністрації, які змінюють один одного, обираються громадянами для задоволення конкретних суспільних потреб та вирішення спільних проблем, і саме ступінь досягнення цих результатів має бути основою для підзвітності влади. З точки зору громадян, дотримання адміністрацією своїх внутрішніх процедур є не настільки важливим, як її ефективність у реагуванні на колективні потреби та проблеми.

Управління за результатами в державному управлінні - це механізм постановки вимірюваних цілей для адміністративних суб'єктів, відповідальних за конкретні сфери державного управління, з подальшим постійним моніторингом досягнення цілей, адаптацією до мінливих умов і викликів та інформуванням громадськості про досягнуті результати.

Цілі повинні встановлюватися на різних рівнях адміністративного апарату, наприклад, в державному управлінні загальні цілі в певній сфері державної політики повинні бути підпорядковані більш конкретним цілям, за реалізацію яких відповідатимуть окремі департаменти або управління в міністерстві. Найбільш деталізованими (операційними) мають бути цілі, адресовані окремим працівникам. Водночас, в ідеальній моделі навіть працівник найнижчої ланки повинен знати загальні цілі міністра або всього уряду, до реалізації яких він долучається. Іншими словами, чиновник, який готує проект адміністративного рішення міністра охорони здоров'я, повинен пам'ятати, що швидке виконання цього завдання сприятиме кращій реалізації загальної мети державного управління у вигляді скорочення середнього часу розгляду адміністративної справи.

Поняття результатів є неоднозначним і поділяється на чотири основні категорії, які потребують комплексної оцінки:

- вхідні ресурси (inputs) - чи є наявні ресурси (фізичні, фінансові, людські) достатніми?

- процеси - чи ефективно використовуються наявні ресурси?

- результати (outputs) - чи є достатніми кількість та якість публічних послуг та інших благ, що надаються державною адміністрацією?

- результати - чи були досягнуті значні зміни (різниця) в аналізованій сфері державного управління?

На практиці найпростішим завданням є вимірювання входів, процесів і результатів. Для цього використовуються набори числових або відсоткових індикаторів, прив'язаних до конкретних цілей. Зазвичай, кожній меті присвоюється принаймні кілька індикаторів, які в сукупності покликані надати

достовірну інформацію про ступінь досягнення мети. Все частіше в управлінні використовується метод так званих ключових показників ефективності (КРІ), тобто створення набору таких показників, які мають найбільш суттєвий і безпосередній вплив на досягнення головних цілей організації. Передумовою успішного впровадження КРІ є забезпечення регулярного (навіть щоденного) моніторингу їх виконання та постійний контроль і координація з боку керівництва.

Найбільшим викликом є визначення бажаних результатів та вимірювання їх досягнення. Необхідно також враховувати, що досягнення бажаних результатів не завжди залежить виключно від адміністративного суб'єкта, відповідального за певну сферу державного управління, наприклад, від міністра.

У багатьох країнах управління за результатами стало головним викликом у модернізації державного управління. Там робляться спроби адаптувати бізнес-моделі управління ефективністю до специфічних умов державного управління.

Управління за результатами в адміністрації США. Проект PART (Рейтинговий інструмент оцінки програм)

PART - це інструмент управління ефективністю діяльності державних організацій, який використовувався адміністрацією США за часів президентства Джорджа Буша-молодшого (до 2008 року). В даний час він продовжується в модифікованій версії адміністрацією Барака Обами.

Програма PART була розроблена, а потім координувалася Адміністративно-бюджетним управлінням (Office of Budget and Management), яке в уряді США відповідає в першу чергу за розробку проекту державного бюджету. Основною метою проекту було оцінити всі федеральні програми, яких загалом налічувалося понад 1000. Зважаючи на масштабність заходу, проект було розтягнуто на п'ять років, по 200 програм оцінювалися щороку. Зокрема, оцінка кожної програми повинна була надати інформацію про те, чи є її цілі чіткими та обґрунтованими, чи визначають відомства, відповідальні за програми, свої стратегічні цілі, чи ефективно здійснюється управління програмами, і чи призводить їх реалізація до досягнення поставлених цілей.

В результаті оцінки було значно скорочено фінансування програм, які були визнані неефективними. Важливим елементом проекту була відкритість оцінювання. Було створено спеціальний веб-сайт, на якому кожен бажаючий міг ознайомитися з переліком програм, які отримали позитивну та негативну оцінку.

Що стосується міністерств, то система управління, орієнтована на результат, базується на своєрідному контракті, який щороку укладається між міністерством та його політичним керівником (тобто міністром). Такий контракт визначає результати (outputs, outcomes), які міністерство має досягти у сфері державної політики, що перебуває під його відповідальністю. Другим елементом цієї "угоди" є зобов'язання міністра забезпечити міністерство бюджетними коштами в обсязі, який дозволить йому досягти запланованих результатів. Іншими словами, як обраний представник громадськості, він купує в адміністрації певні продукти.

Втім, робота над удосконаленням методів вимірювання та підвищенням ефективності роботи державних установ все ще триває. Одним з проєктів, що реалізуються в цій сфері, є впровадження моделі Performance Improvement Framework (PIF). Це інструмент, розроблений для всебічного підвищення ефективності діяльності інститутів державного управління в Новій Зеландії. Його мета - полегшити міністерствам, відомствам та іншим установам вимірювання результативності. Оцінюються всі аспекти діяльності організації, включаючи виконання основних функцій перед громадянами, управління, зовнішні зв'язки, розвиток персоналу, управління ресурсами та фінансові питання. Результатом використання цього методу є перелік проблем і сфер, що потребують вдосконалення в організації. Як і багато інших рішень, він походить з приватного сектору і був адаптований до специфіки державного управління.

PIF - це інструмент, який можна застосовувати для самооцінки, що проводиться міністерством або іншим державним органом, або для так званої формальної оцінки, що використовується зовнішніми оцінювачами. Впр

Вона базується на відносно простій рейтинговій методології, що відображає ефективність організації в кожній з найважливіших сфер її діяльності. Шкала включає п'ять оцінок:

- відмінно - функціонування організації в певній сфері є ефективним і стабілізованим, вона є джерелом найкращих практик, організація відстежує свою діяльність та розбудовує спроможність реагувати на майбутні виклики;

- добре - відповідає очікуванням, використовує комплексні та послідовні організаційні практики для підтримки ефективної діяльності;

- потребує покращення - загалом відповідає поточним очікуванням, але є певні сумніви щодо готовності до майбутніх викликів; певні сфери діяльності мають низький рівень ефективності;

- поганий - значні проблеми з виконанням поточних завдань; управління, орієнтоване на завдання та діяльність, а не на результати та підсумки; низький рівень усвідомлення власних слабкостей та недоліків; відсутність стратегії відновлення або неефективні інструменти для подолання слабких сторін організації;

- неможливо оцінити - брак кількісних даних та індикаторів для формулювання оцінки, або наявної інформації недостатньо для того, щоб висловити достовірну оцінку.

Перелік конкретних "критичних" сфер, що підлягають оцінюванню за вищеописаною шкалою, включає, серед іншого, наступні:

- організаційна культура, цінності та норми в організації;
- лідерство;
- бачення, стратегія та цілі;
- контроль та аудит;
- організаційна структура, розподіл ролей та завдань;
- взаємодія з міністром (політичний рівень);
- співпраця та партнерство із зовнішніми стейкхолдерами;
- розбудова кадрового потенціалу команди міністерства;
- залучення працівників;

- управління активами
- управління інформаційними ресурсами;
- результативність;
- фінансовий менеджмент;
- управління ризиками.

Результати PIF насамперед призначені для інформування самого міністерства про сфери, які потребують вдосконалення, а також для стимулювання конкуренції з іншими міністерствами. Вони, однак, не є прямим приводом для зовнішнього втручання з боку керівництва уряду або інших інституцій. Оцінюване міністерство вільне у виборі методів покращення показників. Через певний проміжок часу (від 12 до 18 місяців після першого оцінювання) проводиться повторне оцінювання для перевірки прогресу відповідного міністерства (так званий follow-up review). Цього разу оцінки вже не виставляються, але описуються дії, вжиті в окремих сферах.

Управління за результатами має на меті полегшити оцінку діяльності адміністрації та окремих відомств і установ. Належним чином організований процес оцінювання ефективності має дати громадянам чітку відповідь на питання, які державні установи ефективно використовують гроші платників податків, сприяючи реальним змінам у конкретних сферах суспільних завдань. Результати, досягнуті адміністрацією, повинні також визначати політичні рішення щодо майбутнього конкретного відомства чи установи або продовження програм і проектів.

У самій адміністрації орієнтація на результат має сприяти більш ефективному, стратегічно орієнтованому управлінню, скороченню процесів і процедур, які не сприяють досягненню ключових цілей. Очікується, що в умовах постійного тиску, спрямованого на досягнення показників, адміністрація також повинна засвоїти організаційну культуру безперервного вдосконалення своєї діяльності. Порівняння її досягнень з досягненнями інших відомств та установ у вигляді рейтингів та оцінок також має стимулювати конкуренцію всередині адміністрації.

Однак є й інший, темний бік такого собі "божевілля показників" в адміністрації. Ми вже згадували про складність визначення та вимірювання досягнення певних цілей. Іноді неможливо навіть приблизно визначити реальне значення того чи іншого показника. Прикладом може слугувати рівень корупції в органах державного управління. Часто цитованим індикатором є Індекс сприйняття корупції, розроблений міжнародною неурядовою організацією Transparency International. Проблема полягає в тому, що цей індекс не дає достовірної картини масштабу корупційних явищ, а досліджує громадське сприйняття її наявності. А вони, у свою чергу, можуть ґрунтуватися на дуже суб'єктивних міркуваннях. Подібні сумніви стосуються і показників задоволеності громадян державними інституціями. Дійсно, той факт, що людина отримала адміністративне рішення, яке позбавляє її певних прав, не означає, що орган, який його ухвалив, повинен оцінюватися критично.

Більше того, управління за результатами мало б дебюрократизувати адміністрування, дозволити чиновникам як публічним менеджерам звільнитися від диктату процедур і зосередитися на досягненні вимірюваних і відчутних для громадян результатів. Натомість вони стали в'язнями дедалі детальніших і складніших індикаторів, на встановлення, вимірювання та моніторинг яких витрачається дедалі більше часу.

2.2 Методичні підходи до оцінювання діяльності досліджуваної публічної організації

Згідно зі словниковими визначеннями, оцінка - це прикидка або судження про цінність процесу, явища чи об'єкта. Найближчим терміном, що відповідає слову "оцінка", є "аналіз". У польськомовній версії Регламенту ЄС щодо реалізації структурних фондів ЄС оцінювання функціонує саме як "оцінка". Однак термін "оцінка" не відображає повного значення поняття "оцінювання". Оцінювання - це фактично окремий і систематизований вид соціально-економічного дослідження із загальноприйнятими стандартами та методологією.

У найзагальніших рисах оцінювання можна визначити як соціально-економічне дослідження, що проводиться з метою визначення якості та наслідків діяльності. Таке оцінювання здійснюється на основі відповідних критеріїв. Найчастіше в процесі оцінювання використовуються такі критерії: результативність, ефективність, корисність, сталість та актуальність. Для проведення оцінювання використовуються відповідним чином підібрані методи соціально-економічних досліджень. Важливою особливістю оцінювання є його утилітарний характер. Адже основною метою оціночних досліджень є не тільки збільшення запасу теоретичних знань, але, перш за все, підвищення якості впроваджуваних інтервенцій.

Саме в цьому дусі сформульовано визначення, запропоноване Європейською Комісією. Згідно з ним, оцінювання заходів, що співфінансуються зі структурних фондів ЄС, здійснюється з метою підвищення "якості, ефективності та послідовності допомоги з фондів, а також стратегії та реалізації операційних програм щодо конкретних структурних проблем, які впливають на відповідні держави-члени та регіони, беручи до уваги мету сталого розвитку та відповідне законодавство Співтовариства щодо впливу на навколишнє середовище та стратегічної екологічної оцінки".

Іншим поширеним поясненням терміну "оцінка" в Польщі є визначення, запропоноване КЮ. Згідно з ним, оцінка - це "судження (аналіз) цінності державного втручання, зроблене з урахуванням відповідних критеріїв (релевантності, ефективності, результативності, корисності та сталості) і стандартів. Судження, як правило, стосується потреб, які мають бути задоволені в результаті втручання, та досягнутих ефектів. Оцінка ґрунтується на інформації, спеціально зібраній та інтерпретованій з цією метою за допомогою відповідної методології".

Підсумовуючи вищесказане, ми можемо прийняти цілком корисне визначення, яке вказує на те, що "оцінювання - це систематичне дослідження, проведене з використанням різноманітних методів, що складається зі збору даних, аналізу, оцінки та звітування про результати. Його мета - визначити (за

чітко сформульованими критеріями) якість і цінність процесу та результатів реалізації державних заходів.

Одним із способів відповісти на питання, що таке оцінювання, може бути також вказівка на те, чим оцінювання не є, тобто на те, що відрізняє його від більшості суміжних галузей. Отже, оцінювання

- не є науковим дослідженням - незважаючи на використання аналогічних методів, основною метою оцінювання є не лише збільшення запасу знань, а й формулювання конкретних рекомендацій щодо покращення реалізації конкретних державних заходів

- не є контролем чи аудитом - предметом контролю чи аудиту є відповідність діяльності процедурам, тоді як оцінювання оцінює діяльність також у контексті її наслідків;

- не є моніторингом - завданням моніторингу є лише "реєстрація" найбільш безпосередніх наслідків реалізації (проміжних результатів), тоді як оцінювання дає змогу встановити зв'язок між вжитими заходами та досягнутими ефектами, особливо в середньо- та довгостроковій перспективі (результатами).

Однією з основних цілей оцінювання є визначення фактичних або очікуваних наслідків певного державного втручання. Таким чином, оцінювання - це спроба знайти відповідь на питання, чи призвели наші дії до ефекту (або чи призведуть вони до нього у випадку попереднього оцінювання).

Оцінка, однак, не може обмежуватися вимірюванням наслідків реалізації втручання, але повинна також намагатися встановити причинно-наслідкові зв'язки між вжитими нами діями і досягнутими ефектами. Тоді ми зможемо перевірити, чи правильною є логіка проекту або програми.

Вимірювання наслідків втручань разом із поясненням того, як наші дії сприяли їх досягненню, дозволяє нам накопичувати знання, які є корисними для реалізації державної політики. Це відбувається тому, що ці знання дають нам можливість формулювати рекомендації, а потім приймати на їх основі рішення, спрямовані на підвищення якості нашої діяльності. Це сприяє кращому та економнішому управлінню ресурсами.

Оцінювання також є корисним інструментом для соціальної мобілізації. Презентація позитивних соціально-економічних наслідків дій органів державної влади збільшує суспільну підтримку певного виду державного втручання. Крім того, до процесу оцінювання залучаються суб'єкти, які беруть участь у реалізації втручання або зацікавлені в його результатах. Це дозволяє повніше реалізувати принцип партнерства.

Оцінюванню також можна відвести важливу політичну роль у демократичній системі. Це пов'язано з тим, що вона підвищує прозорість дій органів державної влади, в тому числі, перш за все, дій, пов'язаних з витрачанням державних коштів.

Для розпорядників коштів або менеджерів оцінка також є адміністративним інструментом для обліку ступеня досягнення поставлених цілей і завдань.

Виходячи з цілей, представлених вище, можна виділити три найважливіші функції оцінювання:

підсумкову - дозволяє узагальнити результати діяльності, здійсненої в рамках певного втручання, встановити причинно-наслідкові зв'язки між діяльністю та результатами; розширює наші знання про вплив втручання (когнітивна природа оцінки);

формувальна - слугує підвищенню якості як поточних, так і запланованих втручань; завдяки впровадженню рекомендацій дозволяє підвищити ефективність, результативність та корисність втручань; слугує переважно внутрішнім суб'єктам;

соціально-політичну - підвищити рівень соціалізації втручань; посилити громадську та політичну підтримку втручань; підвищити мотивацію та відповідальність суб'єктів, залучених до реалізації; підвищити прозорість дій та легітимізувати дії органів державної влади.

Ми розрізняємо різні види оцінювання залежно від моменту, коли проводиться оцінювання, рівня, до якого воно відноситься, та способу його організації.

Основним поділом є класифікація відповідно до моменту реалізації в циклі державного втручання, в якому проводиться оцінювання. Що стосується моменту початку проведення оціночного дослідження, то ми розрізняємо

- попереднє оцінювання (до початку реалізації втручання),
- поточне оцінювання (під час реалізації втручання),
- оцінку ex-post (після завершення впровадження інтервенції).

Відповідно до критерію рівня, якого стосується оціночне дослідження, можна виокремити:

- оцінку проекту;
- оцінку програми (включаючи заходи/пріоритети в рамках програми);
- оцінку стратегії.

За способом організації процесу оцінювання розрізняють внутрішнє та зовнішнє оцінювання:

Внутрішнє оцінювання - це оцінювання, яке проводять організації, що беруть участь у реалізації конкретного заходу. Перевагами такого підходу є відносно менші витрати, добре знання характеристик оцінюваного втручання та легший доступ до інформації, необхідної для дослідження. Слабкими сторонами внутрішньої оцінки є можливий брак спеціальних знань, необхідних для виконання частини аналізу, і ризик упередженості результатів оцінки через низький рівень незалежності дослідницької групи. Внутрішнє оцінювання також вимагає більше роботи та часу, ніж зовнішнє оцінювання. З іншого боку, установа, яка проводить дослідження, сильніше мотивована використовувати його результати.

Зовнішнє оцінювання передбачає укладення контракту на проведення оцінки з незалежною групою оцінювачів. Це більш дорогий метод, ніж внутрішнє оцінювання, але він забезпечує високий рівень об'єктивності результатів і дозволяє використовувати досвід, наявний у зовнішніх експертів

(відповідно до вимог, викладених у контракті). Основними недоліками цього підходу є менший рівень знань оцінювача про впроваджувані заходи, ніж у випадку внутрішнього оцінювання (це стосується, зокрема, великих і складних проектів), а також, можливо, складніший доступ до інформації, необхідної для проведення оцінювання.

В рамках досліджень з оцінювання також часто зустрічається розмежування оцінок відповідно до предмета або, можливо, скоріше, обсягу дослідження. Приймаючи цей поділ, ми можемо зіткнутися з тематичним, горизонтальним або галузевим оцінюванням. Це будуть різні типи наскрізних досліджень певної теми, що охоплюють більш ніж одну програму або інтервенцію. Залежно від масштабу, це можуть бути дослідження, що стосуються, наприклад, певного сектору економіки або навіть цілої країни.

Варто також згадати про метаоцінку. Цей тип дослідження є оцінкою іншої оцінки або серії оцінок. Його завдання - зібрати та проаналізувати досвід низки процесів оцінювання. Таке оцінювання може також мати на меті аналіз раніше проведеного дослідження. У такій ситуації об'єктом інтересу оцінювачів є судження про якість раніше проведеного проекту та/або роботу людей, які його виконували.

Критерії оцінювання тісно пов'язані з питаннями для оцінювання. Кожне запитання має містити посилання принаймні на один критерій оцінювання, який дозволяє сформулювати оцінку. Це пов'язано з тим, що оцінювання - це не простий аналіз за шкалою або констатація того, що щось працює добре чи погано. Оцінювання - це визначення цінності явища або процесу на основі відповідних критеріїв. Критерії фокусують увагу оцінювача на питаннях, найбільш важливих для проекту/програми. Застосування різних критеріїв може призвести до кардинально різних оцінок. Наприклад: проект може вважатися ефективним, оскільки він досягнув своїх цілей, але неефективним, оскільки було витрачено занадто багато ресурсів, або непридатним, оскільки він не відповідає потребам бенефіціарів. Найчастіше використовуються такі критерії оцінки: результативність, ефективність, корисність, актуальність і сталість.

У таблиці 2.1 синтезовано визначено вищезгадані критерії.

Таблиця 2.1

Критерії оцінювання діяльності органу публічної влади

Назва критерію	Опис
Актуальність	Оцінює відповідність запланованих цілей втручання та методів його реалізації соціально-економічним проблемам і викликам, які були виявлені в ході діагностики. Аналіз цього критерію проводиться до та під час перших етапів реалізації втручання.
Результативність	Оцінює ступінь досягнення поставлених цілей (чи було досягнуто запланованого), ефективність використаних методів, інституцій та вплив зовнішніх факторів на кінцеві результати.
Ефективність	Ефективність оцінює взаємозв'язок між вкладом, витратами, ресурсами (фінансовими, людськими, адміністративними) та результатами, досягнутими в результаті втручання
Корисність	Оцінює сукупність фактичних ефектів, спричинених втручанням (як запланованих, так і незапланованих, так званих "побічних ефектів"), пов'язуючи їх із соціально-економічними викликами (часто вже зміненими з плином часу). На відміну від критерію релевантності, оцінка корисності здійснюється після завершення втручання або на завершальному етапі його реалізації.
Сталість	Оцінює безперервність ефектів (переважно позитивних) втручання в середньостроковій і довгостроковій перспективі (а отже, і після завершення втручання).

Слід пам'ятати, що п'ять критеріїв оцінювання, про які йшлося вище, не є вичерпним переліком. Залежно від цілей дослідження, список може бути розширений за рахунок включення низки інших критеріїв оцінки (наприклад, на етапі попередньої оцінки ми будемо говорити про критерій узгодженості, тоді як у дослідженнях комплексних втручань ми часто будемо говорити про критерій взаємодоповнюваності).

2.3 Прикладне застосування результатів оцінювання управлінської діяльності досліджуваної публічної організації

Використання результатів оціночних досліджень у практиці державного управління на сьогоднішній день є одним з найменш оцінених елементів системи. Ця проблема зумовлена кількома факторами. По-перше, це, безсумнівно, відсутність традиції впровадження оцінювання в процес прийняття

рішень та управління державним втручанням. Польська адміністрація тільки вивчає нову філософію роботи, і, в силу різних умов (наприклад, історичних), це не проста наука. З іншого боку, зовнішні оцінювачі також проходять через прискорений процес навчання. Наразі продукти, які вони надають - дані або звіти, що містять висновки та рекомендації - часто далекі від досконалості. І це не лише питання достовірності даних та наданих відповідей. Не менш важливою є форма, в якій оцінювач доносить цю інформацію до замовника. Вона має бути доступною та зрозумілою, правильно висвітлювати найважливіші питання. Тільки підготовлені таким чином продукти оцінювання будуть дійсно корисними.

Однак, пишучи про використання результатів оцінювання в процесі прийняття державно-управлінських рішень, слід також мати на увазі, що в цьому процесі використовуються різні види знань. Один звіт про оцінку може не змінити статус-кво, але кілька звітів та інших джерел, що висвітлюють ту саму проблему з різних точок зору, змінять.

Оціночні дослідження надають нам різні види продуктів. Вони надаються оцінювачем у фінальному звіті про виконання дослідження, а також у різних додатках і додаткових продуктах. Особливої уваги в рамках вищезазначених продуктів заслуговують висновки та рекомендації, які повинні включати найважливіші питання, що виникли в процесі дослідження.

Залежно від цілей і функцій дослідження, фінальний звіт про оцінку буде містити різні типи даних. Це може бути інформація, що пояснює функціонування різних механізмів у межах певного втручання, або ж статистичні дані, що описують досліджуване явище чи сферу. Незалежно від обсягу і типу отриманих знань, результати оцінки повинні бути представлені у відповідний спосіб, щоб бути корисними.

З метою досягнення максимально можливого впливу та підготовки матеріалу найвищої якості, вже на етапі планування варто замислитися про використання результатів дослідження. Це, з одного боку, забезпечить високу якість і корисність матеріалу, а з іншого - дозволить належним чином залучити

до процесу оцінювання необхідних суб'єктів, щоб отримати максимальну користь від самого процесу оцінювання.

У процесі розробки комунікаційної стратегії можна виділити ряд етапів, які ведуть нас від правильного визначення аудиторії дослідження до відповідного вибору форми представлення результатів. У цій роботі ми представимо окремі ключові питання.

Таким питанням, безсумнівно, є правильне визначення аудиторії дослідження. Більшість оцінок мають широкий каталог осіб, потенційно зацікавлених у перебігу дослідження та його результатах. Зазвичай це окремі особи або установи:

- ті, хто замовляє дослідження;
- ті, хто приймає рішення на основі результатів дослідження
- залучені до планування, розробки або впровадження досліджуваного втручання
- ті, хто зацікавлений у самому втручанні;
- які мають право на інформацію про досліджуване втручання (наприклад, бенефіціари підтримки, громадськість);
- ті, для кого оцінка може принести конкретні зміни.

Часто ці групи перетинаються; деякі зацікавлені сторони можуть належати до кількох груп одночасно. Належна практика полягає в тому, щоб визначити ці типи груп на початку дослідницького процесу, а також визначити, які з них будуть для нас найважливішими. Характер аудиторії, яку ми визначимо для дослідження, значною мірою впливатиме на форму представлення результатів. Слід також зазначити, що в багатьох випадках визначені нами аудиторії повинні бути поінформовані про дослідження практично з самого початку дослідницького процесу. Це суттєво сприяє підвищенню рівня використання результатів оцінювання.

Визначаючи аудиторію (зацікавлені сторони) нашого оцінювання, ми повинні відповісти принаймні на такі запитання:

Хто має бути залучений до планування оцінювання?

Які особи чи групи згадуються в обґрунтуванні необхідності проведення оцінювання?

Кого ми попросимо поділитися даними?

Хто буде використовувати остаточні результати, отримані в рамках нашого дослідження (наприклад, для покращення якості діючих втручань або для розробки нових втручань)?

Кого можуть зацікавити результати нашого дослідження, навіть якщо вони не мають прямого зв'язку з досліджуваним втручанням (наприклад, політиків, пресу, експертів)?

Хто ще (якщо є) повинен знати про результати оцінювання? Чи може якась частина громадськості бути зацікавлена в них?

Після того, як ми відповімо на ці питання, ми зможемо підготувати комунікаційну стратегію для результатів нашого дослідження.

Форма, в якій ми передаємо інформацію та знання, отримані в процесі оцінювання, має велике значення. Це питання може в кінцевому підсумку визначити успіх або невдачу процесу оцінювання.

Говорячи про відповідну форму, необхідно звернути увагу на кілька моментів. Тут слід зазначити, що ця тема висвітлена набагато детальніше у відповідній літературі. У посібниках з комунікації та розповсюдження результатів оцінювання експерти не обмежуються лише вказівкою на те, що, наприклад, брошура є прийнятною формою представлення результатів оцінювання в тому чи іншому конкретному випадку. За словами одного з класиків у цій галузі Джорджа Е. Гроба, навіть такі питання, як вибір типу шрифту або кольору чорнила, є надзвичайно важливими.

По-друге, не менш важливо, щоб оцінювачу було "що розповісти". Зробити повідомлення більш привабливим у такий спосіб надзвичайно важливо з огляду на той факт, що часто значна частина результатів оцінювання - це так звані "сухі" цифри. Підсумковий звіт, підготовлений у технічному, недоступному стилі, який не "розповідає історію" - буде нудним для читання.

Як зазначалося раніше, існують різні способи подання результатів оцінювання. Важливо пам'ятати, що мова, якою написано дослідження, має бути максимально простою і зрозумілою. Цієї рекомендації слід дотримуватися незалежно від обраної нами форми комунікації (наприклад, резюме звіту, прес-реліз, брошура, презентація на зустрічі). Це особливо важливо і варто підкреслити через те, що аналіз оціночних досліджень, проведених у Польщі на сьогоднішній день, показує, що мова, яка використовується в них, є занадто спеціалізованою. Використання такого незрозумілого і герметичного способу комунікації, безсумнівно, ускладнює процес використання результатів оцінювання.

Важливою є форма, в якій ми передаємо інформацію та знання, отримані в процесі оцінювання. Це питання може зрештою визначити успіх або невдачу процесу оцінювання.

Говорячи про відповідну форму, слід враховувати кілька аспектів. На цьому етапі слід зазначити, що ця тема обговорюється набагато детальніше у відповідній літературі. У рекомендаціях щодо комунікації та поширення результатів оцінювання експерти не обмежуються вказівкою на те, що, наприклад, брошура є прийнятною формою представлення результатів оцінювання в тому чи іншому випадку. За словами одного з класиків у цій галузі Джорджа Е. Гроба, навіть такі питання, як вибір типу шрифту або кольору чорнила, є надзвичайно важливими.

По-друге, для оцінювача не менш важливо мати "історію, яку можна розповісти". Зробити повідомлення більш привабливим у такий спосіб надзвичайно важливо, враховуючи, що часто результати оцінки - це так звані "сухі" цифри. Підсумковий звіт, написаний технічним, недоступним стилем, який не "розповідає історію", буде нудним для читання.

Як згадувалося раніше, існують різні способи представлення результатів оцінки. Важливо пам'ятати, що мова, яка використовується в дослідженні, повинна бути максимально простою і зрозумілою. Цієї рекомендації слід дотримуватися незалежно від обраної форми комунікації (наприклад, резюме

звіту, прес-реліз, брошура, презентація на зустрічі). Це особливо важливо і на цьому варто наголосити, оскільки аналіз оціночних досліджень, проведених у Польщі на сьогоднішній день, показує, що мова, яка використовується в них, є занадто спеціалізованою. Використання такого незрозумілого і герметичного способу комунікації, безсумнівно, ускладнює процес використання результатів оцінювання.

Після того, як звіт отримано і клієнт задоволений цим продуктом, слід переглянути таблицю висновків і рекомендацій та розіслати їх адресатам з проханням висловити свою думку щодо їх впровадження. Крім того, можна організувати зустріч з адресатами висновків і рекомендацій і зібрати їхні думки одночасно у всіх адресатів. Після отримання думок адресатів і обговорення способів, методів і ресурсів, необхідних для виконання, відбувається остаточне затвердження таблиці рекомендацій і встановлення термінів їх виконання. Консультації є необхідними, оскільки адресат рекомендації зазвичай є особою, яка має найбільше знань щодо визначеного рішення. Адресат має можливість внести зміни або заперечення до рекомендації - з причин, про які замовник дослідження може не знати, наприклад, щодо конкретних правил або процедур у даній галузі. Обговорення результатів є дуже важливим і цінним етапом роботи з рекомендаціями. Після консультацій та останніх поправок від адресатів відбувається остаточне затвердження таблиці. Після цього адресати повинні почати впроваджувати рекомендації.

Після того, як адресати впровадили рекомендацію, вони повинні повідомити про це замовника. Тоді замовник зможе оцінити, скільки рекомендацій було виконано, а скільки залишилося виконати. Якщо всі рекомендації були використані належним чином, ви можете бути впевнені, що кошти, витрачені на дослідження, були витрачені продуктивно. Тепер залишається лише похвалитися назовні добре організованим процесом оцінювання, завдяки якому наша установа виявила свої недоліки та покращила свою діяльність. На цьому реалізацію дослідження можна вважати успішною.

Для того, щоб рекомендації були максимально корисними, слід подбати про те, щоб вони були написані в максимально доступній і зрозумілій формі. У той же час, вони повинні бути максимально точними. Чим більш розпливчасто описана рекомендація, тим складніше її виконати.

Друге питання - доцільність виконання рекомендації. Ми можемо погодитися з виконавцем дослідження, що певні елементи системи, які погано функціонують, слід змінити, але в деяких ситуаціях їх зміна може бути неможливою або принести більше проблем, ніж користі (наприклад, внесення змін до стратегічних припущень операційної програми під час її реалізації). Однак, якщо потенційні вигоди переважають над витратами, такі рекомендації слід впроваджувати.

Важливим питанням є також правильне визначення адресата рекомендацій, тобто установи, яка зможе їх реалізувати і матиме в своєму розпорядженні відповідні засоби та інструменти для цього.

Однак слід пам'ятати, що в деяких випадках результати дослідження не можуть бути використані в повному обсязі і може виникнути необхідність відмовитися від рекомендацій. Це дуже серйозне рішення і тому вимагає дуже ретельного розгляду кожного разу.

Відхилення рекомендацій може бути зумовлене кількома причинами:

- низька якість звіту і несанкціоновані висновки, які перетворилися на несанкціоновані рекомендації (через методологічні помилки і т.д.);
- низька обізнаність дослідників щодо принципів функціонування структури, для якої рекомендується зміни (наприклад, існуючі правові норми, що виключають те чи інше рішення);
- перевага витрат над вигодами від впровадження тієї чи іншої рекомендації;
- зміна соціально-економічної ситуації.

Однак кожного разу, перш ніж відхилити рекомендацію, слід глибоко проаналізувати обґрунтування такого кроку.

Особи, які приймають рішення, є дуже специфічною і водночас ключовою групою реципієнтів дослідження. Важливо, щоб надана їм інформація за формою та змістом відповідала їхнім потребам.

Варто підготувати роздатковий матеріал на 1-2 сторінки, який містить чітку інформацію для поточного прийняття рішень. Ці роздаткові матеріали в основному складаються з даних оціночного дослідження, але можуть бути збагачені іншою відповідною інформацією. Вони мають бути підготовлені лише адміністративним персоналом (не оцінювачами) і призначені переважно для внутрішнього використання. Якщо можливо, пропозиції щодо майбутніх дій слід готувати у вигляді варіантів, щоб особа, яка приймає рішення, могла вибрати один з них. Описані вище дії слід розглядати як рекомендацію. Загалом, надання інформації особам, які приймають рішення, має бути додатковою частиною стратегії поширення та використання результатів оцінювання.

Варто поєднувати результати нашої оцінки зі знаннями з інших джерел. З точки зору особи, яка приймає рішення, оцінка - це інформація, яка може допомогти їй зменшити ризик прийняття неправильного рішення. Цей ризик можна ще більше мінімізувати, поєднавши знання, отримані в результаті оцінки, зі знаннями з інших джерел (соціально-економічний аналіз, експертні знання тощо). Певною мірою ця інформація може доповнювати та уточнювати одна одну - дозволяючи побачити ширший контекст.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМКИ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНУ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

3.1 Формування системи показників оцінювання діяльності органу публічної влади

Економічні та політичні кризи 1980-х та 1990-х років, слабкі сторони надмірно розгалуженого державного сектору та критика традиційної моделі адміністрування стали основними джерелами натхнення для пошуку більш ефективних та дієвих форм державного управління.

Покращення якості управління мало бути досягнуто шляхом впровадження в державний сектор ринкових механізмів і методів управління, які широко використовуються в приватному секторі, а також шляхом орієнтації адміністрації на оперативність, економічну ефективність, якість і орієнтацію на результат. Процеси реформування державного управління, ініційовані з цією метою, отримали назву "Новий державний менеджмент" (New Public Management).

Метою цієї статті є представлення концепції нового публічного менеджменту. У статті висвітлено обґрунтування необхідності розробки, визначення, моделі, основні постулати концепції та обмеження, пов'язані з її впровадженням у державному секторі.

Пошуки нових управлінських ідей були зосереджені на запереченні моделі ідеальної бюрократії М. Вебера та заміні її на менеджерську модель публічного управління. Однак слід зазначити, що менеджерська модель не є повним запереченням традиційної моделі адміністрування. Як зазначає Й. Хауснер, "деякі з принципів і рішень, запропонованих німецьким соціологом, збереглися і в цій моделі, такі як, наприклад, підбір персоналу за критерієм компетентності, універсальна і структурована система винагороди і просування по службі або механізми оцінки результатів діяльності окремих осіб і команд співробітників.

Основна відмінність полягає в механізмі контролю, який в першу чергу стосується результатів діяльності, а не дотримання процедур".

На думку Д. Осборна і Т. Геблера, "сьогодні важко уявити, але сто років тому слово "бюрократія" мало позитивне значення. Воно означало раціональний, ефективний метод організації, щось, що мало замінити свавілля авторитарних режимів. Бюрократія принесла такий самий логічний порядок в управління, як виробничий конвеєр на фабриках. Спираючись на ієрархічну структуру органів влади і управління та їх функціональну спеціалізацію, вона дала можливість виконувати великі, складні завдання".

Однак, як зазначають автори, "бюрократична модель розвивалася в умовах, які суттєво відрізнялися від тих, з якими ми стикаємося сьогодні. Вона виникла в суспільстві, яке не знало поспіху, в часи, коли всі зміни відбувалися повільно. Вона була створена в епоху, коли лише ті, хто перебував на вершині владної піраміди, мали доступ до інформації, необхідної для прийняття обґрунтованих рішень. Він був створений у суспільстві, яке існувало завдяки роботі рук, а не розуму. [...] Сьогодні все це відійшло в минуле. Ми живемо в інформаційну епоху, де майже кожен має такий самий швидкий доступ до даних, як і лідери країни, у нас є економіка, заснована на науці, а високоосвічені працівники бунтують проти порядків і вимагають автономії. Ми живемо в епоху диверсифікованого ринку товарів і послуг, який привчив споживачів до високої якості та великого вибору продукції. У цьому зміненому середовищі бюрократичні інституції, створені в індустріальну епоху - як державні, так і приватні - повністю провалюються. Нове середовище вимагає інституцій, які є гнучкими і легко адаптуються до змін".

Схожу позицію представляють Д. Щесціло та Я. Белдовський, зазначаючи, що "бюрократична модель була доречною в умовах індустріальних економік першої половини 20-го століття. Однак вона добігла кінця і більше не відповідає вимогам часу, що символізується розвитком комунікаційних технологій і зростанням економіки, заснованої на обміні інформацією, а не на промисловому виробництві. Реалії нової економіки віддають перевагу методам управління, які

забезпечують швидке реагування на ринкову кон'юнктуру та запити отримувачів послуг".

Розвиток державного управління - це не відмова від однієї парадигми і заміна її іншою, а поступовий перехід від існуючої моделі до нової зі збереженням багатьох елементів попередньої. Тому слід припустити, що реалізація постулатів концепції "Нового публічного менеджменту" була спрямована не на повну модифікацію правил, що діють у публічному секторі, а на усунення його слабких сторін і недоліків.

Впровадження Нового державного менеджменту в багатьох країнах відбувалося за різними сценаріями. Перші і особливо глибокі реформи були проведені в Новій Зеландії, Австралії, Великобританії та Сполучених Штатах. Інтерес до Нового державного менеджменту також проник до Канади, Швеції, Нідерландів та інших європейських країн, включаючи Польщу.

Керівним принципом Нового публічного менеджменту є пріоритет мистецтва управління над мистецтвом адміністрування при здійсненні державного управління, що влучно виражено словами О.Е. Г'юза: "адмініструвати - це виконувати вказівки, тоді як управляти - це досягати результатів". Таким чином, новий державний менеджмент ґрунтується на зміні орієнтації в управлінні державними організаціями з п'єдестального підходу до процедур і правил здійснення видатків на впровадження правил, заснованих на аналізі результатів, пов'язаних з витратами, прийнятті стратегічної орієнтації та впровадженні ринкового механізму в надання публічних послуг. Новий державний менеджмент посилює акцент на якості наданих державних послуг, орієнтованих на потреби та очікування громадянина, який розглядається як "клієнт адміністрації".

За словами А. Залевського, "Новий публічний менеджмент запроваджує менеджерський підхід до управління державним сектором. Новизна цієї моделі управління полягає в адаптації методів і прийомів управління, що використовуються в приватному секторі, до умов управління державними організаціями. Зокрема, йдеться про орієнтацію цих організацій на результат,

децентралізацію управління, стратегічну перспективу та використання ринкових механізмів. Така модель управління покликана забезпечити економічність, ефективність та результативність громадських організацій".

Ефективність та результативність тісно пов'язані між собою, оскільки вони визначають результативність. Зазвичай під результативністю розуміють ступінь досягнення поставлених цілей завдання. Ефективність, з іншого боку, означає ступінь досягнення поставлених цілей при мінімальних витратах або максимізацію ступеня досягнення мети при мінімальних витратах.

Ефективність у Новому державному управлінні розуміється насамперед як забезпечення доступу громадян до послуг найвищої можливої якості при відносно низькому навантаженні на державний бюджет для їх надання. Слід додати, що в обговорюваній концепції ефективність діяльності суб'єкта залежить не від рівня його витрат чи розміру бюджету, а від того, чого йому вдалося досягти завдяки цим витратам. Тому увага зосереджується на ефектах.

З точки зору підвищення ефективності та результативності державного управління важливим є визначення цілей державних видатків, які розподіляються на завдання і підзавдання та їх заходи.

У свою чергу, Г. Криницька представляє сутність та цілі розглянутої концепції наступним чином: «Новий публічний менеджмент наголошує на правильному встановленні цілей та моніторингу результатів, фінансовому управлінні (ефективності), встановленні стандартів послуг, використанні бенчмаркінгу рішень (можливість порівняння на прикладі перевірених хороших рішень) та сучасному управлінні людськими ресурсами". І автор додає: "метою адміністрування в дусі Нового публічного менеджменту є отримання результатів, контроль і відповідальність за результати, ефективні дії вимагають поєднання зусиль державного, приватного та неурядового секторів для вирішення проблем» [60].

Огляд літературних джерел, присвячених Новому державному менеджменту, дозволяє виокремити наступні характеристики цієї концепції:

- а) запровадження професійного управління в державному секторі, що базується на використанні знань і навичок висококваліфікованих менеджерів;
- б) розробка та використання чітко визначених стандартів і мірил діяльності та результативності;
- в) використання інструментів контролю, особливо щодо стандартів і показників діяльності та стандартів і показників діяльності;
- г) орієнтація на дезагрегацію та децентралізацію підрозділів державного сектору;
- д) запровадження реальної конкуренції в секторі державних фінансів;
- е) запровадження та ефективна адаптація методів і прийомів управління, що використовуються у приватному секторі;
- є) акцент на дисципліну та використання ресурсів, у тому числі фінансових.

Розгляд сутності Нового публічного менеджменту не був присвячений виключно спробі систематизувати його визначення. Увагу також було зосереджено на дослідженнях, спрямованих на виокремлення основних різновидів цього напрямку реформування державного управління. Найвідомішими прикладами є чотири моделі нового публічного менеджменту:

- модель НПМ 1 - підвищення ефективності,
- модель НПМ 2 - зменшення розміру організацій та децентралізація управління,
- модель НПМ 3 - у пошуках досконалості,
- модель НПМ 4 - орієнтація на публічні послуги.

Основні характеристики кожної моделі представлені в таблиці 3.1.

Новий публічний менеджмент - це науково-дослідницька робота, спрямована на адаптацію ідей, методів, технік та інституційних рішень, що використовуються у приватному секторі, до державного. Він показує, як за допомогою відповідних інструментів підвищити ефективність державного управління. Місія Нового державного менеджменту полягає, перш за все, у

підвищенні результативності та ефективності, а отже, і результативності державного сектору.

Таблиця 3.1

Характеристики моделей нового публічного управління

Модель	Характеристика моделі
<p>Модель НПМ 1. Підвищення ефективності</p>	<p>Зростання важливості фінансового контролю. Максимізація ефективності при одночасному зменшенні витрат. Встановлення чітких цільових показників ефективності та моніторинг результатів. Розвиток фінансового та основного аудиту. Встановлення стандартів обслуговування та використання методів бенчмаркінгу (можливість порівняння на основі найкращих практик). Сприяння використанню опитувальників як інструменту оцінки ефективності роботи. Підвищення підзвітності постачальників послуг перед клієнтами. Посилення ринкової та клієнтоорієнтованості. Впровадження нових моделей належного врядування. Зменшення ролі представницьких органів, збільшення ролі менеджерів. Підвищення відповідальності менеджерів за результати своєї діяльності. Зміщення центру влади в бік організаційних підрозділів, які приймають стратегічні рішення.</p>
<p>Модель НПМ 2. Зменшення розміру організації та децентралізація управління</p>	<p>Розвиток guasf -ринків державних послуг. Підвищення ролі контракування. Зменшення ролі ієрархічного управління на користь управління за контрактом. Зменшення розміру державного сектору, вирівнювання організаційних структур. Зростання важливості командної роботи. Зосередження на "управлінні через вплив". Відхід від надання стандартизованих послуг до форм, що характеризуються різноманітністю та гнучкістю.</p>
<p>Модель НПМ 3. У пошуках досконалості</p>	<p>Радикальна децентралізація та оцінка за досягнутими результатами. Акцент на організаційному розвитку та організаційному навчанні. Концепція організаційної культури як інструменту для процесів змін. Інтенсивні навчальні програми для менеджерів. Акцент на харизматичні способи управління. Визначення місії організації та іміджу співробітників. Визначення бачення розвитку лідерами організації. Розробка стратегії соціальних комунікацій.</p>
<p>Модель НПМ 4. Орієнтація на надання публічних послуг</p>	<p>Досягнення досконалості в процесі надання публічних послуг. Впровадження управління якістю. Аналіз та врахування думок отримувачів послуг в управлінні. Передача влади від призначуваних до виборних органів. Зосередження уваги на розвитку знань про державні послуги серед громадян, наприклад, шляхом проведення оцінки суспільних потреб, організації громадських робіт. Впровадження механізмів участі громадськості в управлінні послугами.</p>

Існує, однак, і критика представлених припущень Нового державного менеджменту. Противники концепції вказують на обмежені можливості впровадження моделі "Нового врядування" в публічний сектор. На їхню підтримку наводяться, зокрема, такі аргументи:

а) Новий державний менеджмент використовує ринкові рішення для задоволення суспільних потреб там, де ринок як механізм розподілу ресурсів не спрацьовує;

б) ринки, створені в державному секторі, не є ринками вільної конкуренції, а ринками конкуренції, організованими різними органами державної влади;

в) концепція не визнає, що ринкові сили не є достатніми для досягнення споживчого задоволення, наприклад, соціальні та екологічні наслідки виробництва для покупців та працівників;

г) новий публічний менеджмент не визнає різниці між клієнтом-споживачем, який фінансує надання товарів і послуг, і замовником, тобто реципієнтом, який потребує товарів і послуг.

Я. Супернат звертає увагу на ще «одну важливу проблему, яка потребує вирішення, - це питання забезпечення підзвітності посадових осіб публічної адміністрації, які працюють в умовах децентралізації та дерегуляції і наділені суспільною довірою. Наприклад, ощадливість у використанні ресурсів може, на думку автора, свідчити не про підзвітність, а, навпаки, про безвідповідальність, що виражається у недосягненні поставлених цілей» [47].

Багато років тому Дж. Медісон стверджував, що «якби люди були ангелами, то не було б потреби в уряді чи адміністрації. Якби ангели керували людьми, не було б потреби ні у внутрішньому, ні у зовнішньому контролі. Але при створенні уряду, в якому люди управляли б людьми, ми стикаємося з великими труднощами: спочатку уряд повинен мати можливість контролювати керованих, потім уряд повинен бути зобов'язаний контролювати сам себе» [65]. Якщо версія Медісона про людську природу правильна, то, безсумнівно, слід очікувати, що Новий державний менеджмент гарантуватиме, що більш

самостійні службовці дерегульованої державної адміністрації будуть хорошими людьми, які сумлінно виконуватимуть покладені на них обов'язки.

Критика Нового державного менеджменту призвела до появи іншої концепції управління державним управлінням, яку називають публічним управлінням або належним врядуванням (good governance). Реалізація цієї концепції проявляється в рішеннях і діях, що характеризуються залученням усіх зацікавлених сторін, верховенством права, прозорістю, реагуванням на суспільні потреби, пошуком консенсусу, врахуванням голосів меншості, ефективністю, а також широкою підзвітністю перед громадськістю.

3.2 Впровадження сучасних технологій оцінювання діяльності органу публічної влади

Очікується, що керівники органів місцевого самоврядування будуть ефективно виконувати покладені на них завдання, мінімізуючи при цьому витрати на функціонування. Керівництво зацікавлене в різних видах інструментів для оцінки функціонування підрозділу. Системою, що сприяє належному функціонуванню цих підрозділів, є управлінський контроль, який було запроваджено реформою державних фінансів (Закон від 27 серпня 2009 року). Ефективне та результативне використання інформації, отриманої в результаті оцінки функціонування управлінського контролю, має сприяти визначенню ступеня досягнення поставлених цілей і завдань, включаючи зазначення причин, наслідків та іншої відповідної інформації, що спричинили їх недосягнення. Оцінка впровадження управлінського контролю може здійснюватися різними способами.

Найпоширенішими джерелами інформації про стан управлінського контролю є результати моніторингу, перевірок та аудитів, а також самооцінки управлінського контролю та інших форм оцінювання, що проводяться з метою підготовки звіту про управлінський контроль.

Оцінювання управлінського контролю може здійснюватися за допомогою різних інструментів, які більш-менш точно відображають його результати. Інструментом для економічної та соціальної оцінки діяльності громадських організацій є метод CAF (Common Assessment Framework) та метод IDP (Institutional Development Planning). Зважаючи на широкий спектр можливостей використання інформації, отриманої при оцінці управлінського контролю за допомогою зазначених методів, метою статті є спроба оцінити корисність застосування зазначених методів керівництвом підрозділу для прийняття раціональних управлінських рішень в підрозділах сектору державних фінансів.

Інформація є особливим нематеріальним ресурсом суб'єкта господарювання, часто більш важливим, ніж капітал, людська праця чи природні ресурси. У літературі існує багато пропозицій розглядати її як п'ятий фактор виробництва. Інформація має цінність тому, що в конкретній ситуації прийняття рішень вона дозволяє з більшою ймовірністю оцінити наслідки рішень. Керівництво повинно отримувати у відповідній формі і вчасно надійну і достовірну інформацію, яка необхідна для виконання контрольних обов'язків і яка дозволяє ефективно управляти підрозділом. Інформація має особливе значення в процесі управління, оскільки вона є важливим інструментом для підтримки його функцій.

Релевантну інформацію, пов'язану з функціонуванням суб'єкта господарювання, надає добре функціонуюча система управлінського контролю, яка забезпечує керівників інформацією про фактичний стан справ, дозволяє їм порівнювати фактичний стан справ із встановленими нормами та вживати заходів, які дозволять суб'єкту господарювання використовувати свої ресурси таким чином, щоб досягти поставлених перед ним цілей.

Функціонування управлінського контролю в органах державного сектору регулюється Стандартами управлінського контролю. Ці стандарти є структурованим набором керівних принципів, якими повинні керуватися особи, відповідальні за функціонування управлінського контролю, при створенні, оцінці та вдосконаленні систем управлінського контролю. Настанови, що

містяться в стандартах, згруповані в п'ять сфер, які включають: внутрішнє середовище, цілі управління ризиками, механізми контролю, інформація та комунікації, моніторинг та оцінка.

Однією зі згаданих груп є інформація та комунікація, яка стосується забезпечення доступу працівників суб'єкта господарювання до інформації, необхідної їм для виконання своїх обов'язків, а також впровадження ефективної системи внутрішньої та зовнішньої комунікації, яка дозволяє інформації безперешкодно надходити та правильно розумітися одержувачами.

Інформація та комунікація відіграють надзвичайно важливу роль у системі управлінського контролю. Це пов'язано з тим, що стандарти передбачають, що керівники та працівники повинні мати доступ до інформації, необхідної для виконання своїх обов'язків, а система комунікацій повинна забезпечувати не тільки потік інформації, а й її правильне розуміння одержувачами. Належне функціонування інформаційно-комунікаційної системи має важливе значення для належного управління процесами, що відбуваються в суб'єктах сектору державних фінансів. Припущення стандартів управлінського контролю щодо інформації та комунікації вказують на: необхідність створення та постійного оновлення доступу до інформації, забезпечення доступу уповноважених осіб до інформації, піклування про якість інформації, захист інформації.

Належна реалізація цілей і завдань суб'єктів сектору публічних фінансів неможлива без належної інформаційної бази у цій сфері. Її створення, з іншого боку, неможливе без знання інформаційних потреб як керівництва, так і працівників підрозділів.

Стандарти визначають три сфери, пов'язані з інформацією: поточна інформація, внутрішня комунікація та зовнішня комунікація. Керівники та працівники повинні бути забезпечені в потрібній формі та в потрібний час правильною та достовірною інформацією, необхідною для виконання їхніх завдань. Поточна інформація дозволяє негайно реагувати у разі виявлення порушень і підтримує процес прийняття рішень у підрозділі сектору державних фінансів.

Внутрішня комунікація покликана забезпечити ефективну передачу важливої інформації в межах окремого підрозділу, а також в межах органу державної влади та місцевого самоврядування. Форма інформаційно-комунікаційної системи значною мірою залежить від організаційної структури підрозділу. Потік інформації в рамках внутрішньої комунікації повинен враховувати як її напрямок, тобто "керівник підрозділу - працівники" (де важливо роз'яснити цілі і завдання, визначити роль і відповідальність працівника в цьому відношенні), так і напрямок "працівник - керівник" (де важливо розглянути стан виконання завдань, проблеми, що виникають, або пропозиції, спрямовані на поліпшення виконуваної діяльності). Для оптимальної ефективності комунікаційних процесів, окрім вертикального напрямку (керівник-співробітник), важливими є також горизонтальні потоки, між окремими працівниками підрозділу.

Зовнішні комунікації зосереджені на ефективній системі обміну інформацією із зовнішніми суб'єктами, що впливають на досягнення поставлених цілей і завдань. Перш за все, це пов'язано з потоком інформації між підпорядкованими та вищестоящими підрозділами. Крім того, важливою є комунікація між суб'єктами публічного сектору та різними зовнішніми суб'єктами, що мають різні організаційні форми та правові статуси. Таким чином, зовнішня комунікація має значний вплив на фінансову систему суб'єкта господарювання. Крім того, вона може сприяти підвищенню престижу організації та довіри до неї як до партнера для консультацій та укладання угод різного призначення, а також впливати на оцінку її діяльності.

Управлінський контроль - це система, яка підтримує управління суб'єктом сектору державних фінансів через реалізацію принципу найкращого ефекту, орієнтацію на довгострокове планування та раціональне використання матеріальних, фінансових і кадрових ресурсів. Сфера її застосування охоплює всі аспекти діяльності суб'єкта господарювання. Основою її функціонування є управлінська інформація, що складається з фінансової та нефінансової інформації (організаційної, правової, кадрової та якісної), спрямованої на процес

прийняття рішень та контроль за їх виконанням. Отримання інформації про стан управлінського контролю в суб'єктах сектору державних фінансів є важливим джерелом знань для керівництва про функціонування керованого об'єкта. Крім того, це дозволяє приймати раціональні управлінські рішення.

Сутність та сфера застосування методу САФ та IDP для оцінки стану управлінського контролю в суб'єктах сектору державних фінансів.

Основним завданням методу САФ та IDP є постійне поліпшення якості на основі самооцінки. Таким чином, ці методи є інструментом оцінки економічної та соціальної ефективності функціонування державних організацій, за винятком того, що метод САФ адресований всім органам державного управління, тоді як метод IDP, з огляду на його характер, що враховує українські умови, адресований органам самоврядування. Тому припущення методу САФ не адаптовані до специфіки аналізованої одиниці і часто не можуть бути безпосередньо перенесені на кожен з них.

Хоча методи, про які йде мова, схожі за своєю суттю, метод IDP є більш розробленим порівняно з методом САФ. Це пов'язано з тим, що метод САФ є лише моделлю самооцінки, в той час як метод IDP є інструментом, спрямованим на підтримку інституційного розвитку одиниць територіального самоврядування. Метод САФ дає можливість оцінити діяльність суб'єктів сектору публічних фінансів за двома напрямками - потенціал та результати, для чого було визначено 9 критеріїв та 28 підкритеріїв. У свою чергу, за допомогою методу IDP можна оцінити рівень інституційного розвитку органів місцевого самоврядування за п'ятьма сферами управління та 19 визначеними критеріями.

Як видно з набору критеріїв та сфер оцінювання ОМС, обидва методи можуть бути використані в процесі самооцінки управлінського контролю. Це пов'язано з тим, що вони базуються на повторюваній послідовності самооцінки та впровадженні покращень.

Процес самооцінки управлінського контролю за методом САФ включає 10 кроків впровадження моделі у три етапи, тоді як метод IDP включає 11 кроків у чотири етапи.

Оцінка критеріїв, визначених у рамках методу CAF, здійснюється на бальній основі з використанням класичної або модифікованої бальної оцінки. У межах зазначених типів оцінювання його шкала коливається від 0 до 100 балів. При класичному методі бальної оцінки всі свідчення, зібрані за певним детальним критерієм, оцінюються разом, тоді як при методі точної бальної оцінки кожна фаза циклу в межах кожного підкритерію оцінюється окремо і незалежно.

У методі ВПО оцінка рівня інституційного розвитку здійснюється на основі 5-бальної шкали стадій розвитку. Найвищий рівень - п'ята стадія, яка часто є метою діяльності громадської організації. З іншого боку, перша стадія означає, що підрозділ застосовує процедури та інструменти, що впливають з правових норм. Для того, щоб досягти наступного етапу розвитку, необхідно виконати умови, визначені для цього етапу та етапів, що йому передують.

Між розглянутими методами проведення самооцінки управлінського контролю існують також суттєві відмінності, які впливають на побудову критеріїв оцінки та процес їх аналізу (таблиця 3.2).

Таблиця 3.2

Відмінності у застосуванні методів CAF та IDP у процесі самооцінки управлінського контролю

Метод	Розробка критеріїв самооцінки	Процес аналізу критеріїв та вихідних матеріалів
CAF	Критерії CAF є дискреційними; припущення методу вказують, який тип або вид рішень в рамках критерію має бути прийнятий в підрозділі процес аналізу критеріїв	формалізований, члени команди індивідуально збирають докази для застосування того чи іншого рішення; остаточне рішення на основі зібраного вихідного матеріалу приймається командою
IDP	Критерії оцінки IDP чітко формалізовані та чітко визначені умови виконання кожного критерію	вихідні матеріали для аналізу критеріїв - дискреційні; рішення про виконання чи невиконання того чи іншого критерію приймається оціночною групою

Незважаючи на зазначені відмінності, ці методи є інструментом, який дозволяє проводити ефективну самооцінку управлінського контролю, а отже,

отримані результати є цінним джерелом інформації для керівництва суб'єкта господарювання при усуненні виявлених порушень та прийнятті довгострокових управлінських рішень.

Метод САФ в рамках самооцінки управлінського контролю дає можливість вивчити принципи функціонування оцінюваного підрозділу та вжити заходів, спрямованих на покращення якості послуг, що надаються, взаємовідносин з клієнтами та співробітниками. Таким чином, керівництво підрозділу отримує каталог достовірної інформації про слабкі місця у функціонуванні підрозділу.

Метод IDP, як уже підкреслювалося, завдяки його безпосередній адаптації до польських правових норм, дозволяє автоматично збирати інформацію про рівень дотримання 20 з 22 стандартів управлінського контролю. Визначення рівня виконання решти стандартів вимагає лише відповіді на кілька додаткових запитань.

Самооцінка управлінського контролю, проведена за допомогою методу САФ, а також методу IDP, дозволяє, серед іншого:

- отримати інформацію про функціонування одиниці сектору державних фінансів;
- впровадження її в структуру системи управління поліпшеннями та якістю за принципом "плануй - роби - перевіряй - покращуй";
- визначення дій з удосконалення та їх спрямування після виявлення сильних і слабких сторін;
- створення умов для взаємного навчання між окремими підрозділами сектору державних фінансів завдяки можливості порівняння моделей.

Завдяки впровадженню розглянутих методів у практику роботи органів публічної влади, керівництво отримує багато важливої інформації, що дозволяє приймати раціональні управлінські рішення. Приклади інформації, отриманої в результаті використання розглянутих методів оцінки управлінського контролю, наведено в таблиці 3.3. Каталог інформації, яку отримує керівництво підрозділу в процесі своєї діяльності, наведений у таблиці, чітко вказує на те, що оцінка за

допомогою методів CAF та IDP є чудовим інструментом для управління підрозділами сектору державних фінансів.

Таблиця 3.3

Інформація, отримана керівництвом в результаті застосування методу CAF та IDP в процесі самооцінки управлінського контролю

Метод CAF	Метод IDP
<p>Застосування методу CAF в практиці органу територіального самоврядування надає керівництву органу інформацію про:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Рівень розвитку управлінської інформаційної системи, в тому числі системи управління ризиками, контролю 2. Рівень розвитку системи управлінської інформації, включаючи систему управління ризиками, контролю та моніторингу досягнень організації щодо стратегічних та оперативних цілей 3. Прямі та довгострокові ефекти від виконаних завдань 4. Стан управління фінансами, інформацією та знаннями, управління технологіями та інфраструктурою 5. Ступінь досягнення бюджетних та фінансових цілей 6. Сприйняття підрозділу громадянами/клієнтами 7. Ступінь задоволення потреб та очікувань громадян/клієнтів, включаючи: доступність підрозділу, прозорість надання послуг та якість послуг 8. Ефективність та інноваційність послуг, що надаються 9. Рівень задоволеності та мотивації персоналу 10. Ступінь ефективності та відданості працівників організації, тобто: <ul style="list-style-type: none"> - поведінка, - мотивація та прихильність, - продуктивність праці, - залучення до діяльності з удосконалення, - використання інформаційних технологій, - вживання заходів для розвитку навичок, - комунікація з громадянами/клієнтами 11. Міжорганізаційні партнерства 12. Дії, що вживаються організацією <p>Щодо соціальної відповідальності, в тому числі щодо збереження та захисту довкілля</p> <ol style="list-style-type: none"> 13. Ефективність організації в управлінні ресурсами 	<p>В рамках застосування методу IDP керівництво підрозділу отримує інформацію про:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ступінь ініціативності керівництва щодо вдосконалення муніципального управління та його участі у формуванні напрямів розвитку муніципалітету 2. Заходи, що проводяться у сфері планування Стратегічного планування та управління 3. Інструменти, що використовуються в процесі управління муніципальними фінансами, та їх ефективність 4. Стан управління майном, включаючи процедури управління нерухомістю 5. Просторове планування муніципалітету 6. Наявні процедури управління інформаційними технологіями, тобто використання інтернету для електронної передачі та обробки заявок і їх подальшого моніторингу 7. Ступінь впровадження сертифікованих систем управління якістю, що відповідають вимогам стандарту iso 9001 щодо: <ul style="list-style-type: none"> - управлінських перевірок, - політики у сфері якості відомства - внутрішнього аудиту 8. Ступінь впровадження системи управління проектами 9. Ступінь впровадження та вдосконалення прийнятої політики щодо планування, найму та відбору працівників на конкретні посади 10. Ступінь та ефективність використовуваних методів 10. Ступінь та ефективність методів і прийомів, що використовуються для мотивації, оцінки та просування працівників <p>Рівень розвитку персоналу в результаті проведених заходів з професійного розвитку</p> <ol style="list-style-type: none"> 12. Рівень та якість комунікації, у тому числі соціальної, між окремими суб'єктами сектору державних фінансів та між підприємствами 13. Напрями розвитку державно-громадського, державно-громадського та державно-приватного партнерства 14. Якість надання адміністративних послуг 15. Ступінь вжитих заходів для підтримки економічного розвитку

Слід також підкреслити, що в ході проведення самооцінки одиниць територіального самоврядування за допомогою розглянутих методів керівництво автоматично отримує інформацію про ступінь функціонування управлінського контролю.

ВИСНОВКИ

Представлені приклади рішень щодо вимірювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування в окремих країнах демонструють значні відмінності в ініціюванні та розробці систем вимірювання в містах і муніципалітетах. Центральні уряди Швеції чи Німеччини, зважаючи на високу автономію муніципалітетів, не мають такого впливу на проекти реформування місцевого самоврядування, як, наприклад, у Великобританії, Іспанії та Італії. З цієї причини для першої групи країн характерним є те, що органи місцевого самоврядування самі ініціюють вимірювання ефективності. У другій групі країн, з іншого боку, ці рішення були запроваджені законом або нав'язані містам і муніципалітетам центральною адміністрацією як зобов'язання. Рішення, що існують у Польщі, слід віднести до першої групи, тобто до ініціатив органів місцевого самоврядування "знизу вгору". Особливо активними в цьому відношенні є великі міста та асоціації органів місцевого самоврядування. Як показує досвід італійських муніципалітетів, запровадження рішень "зверху-вниз", уніфікованих на національному рівні, видається невиправданим. Проте це не означає, що вони неможливі. Такі рішення потребують розробки системи індикаторів, яка б враховувала різні способи організації надання публічних послуг. У Великій Британії стандартизація вимірювання ефективності була успішною, незважаючи на різну організацію місцевого самоврядування на національному рівні.

Значною мірою дизайн систем вимірювання, типи показників, що використовуються, та функції систем в управлінні місцевим самоврядуванням залежать від традицій місцевого самоврядування та досвіду країн у сфері оцінювання. Тут важливо відзначити політичну культуру Швеції, для якої характерні свобода інформації, давня традиція оцінювання та сильна місцева демократія, заснована на консенсусі. Останній фактор сприяв високому рівню сприйняття місцевою владою діяльності з оцінювання ефективності та

створенню "мереж якості". Обговорювані питання визначили успіх одних країн (Швеція, Великобританія) та невдачі інших (Італія, Франція) у цій сфері.

Посилаючись на зарубіжний досвід, можна зробити деякі рекомендації щодо того, як такі системи повинні бути побудовані в польських умовах. Безсумнівно, необхідно більше залучати експертів та науковців до розробки нових рішень. Варто, наслідуючи канадський досвід, ініціювати проекти, що охоплюють усіх: муніципалітети, райони та воєводства. Розроблені системи повинні забезпечувати широкий доступ до зібраних даних для всіх зацікавлених сторін, особливо громадян. Це підвищить прозорість діяльності органів місцевого самоврядування, а в контексті створення систем вимірювання результатів у масштабах району чи воєводства - дасть можливість порівнювати досягнення сусідніх одиниць. Таким чином, буде запущено механізм мобілізації органів місцевого самоврядування для покращення їхньої діяльності. Розглядаючи конкретні інструменти аналізу ефективності, варто порекомендувати Стратегічну систему показників, яка широко використовується в США та Канаді.

Належне функціонування системи управлінського контролю в суб'єктах сектору державних фінансів зумовлене побудовою та впровадженням ефективної та дієвої інформаційної системи. Така система повинна надавати корисну інформацію для прийняття рішень та контролю за їх виконанням як у сфері внутрішньої діяльності підрозділу, так і щодо зовнішньої діяльності. Створення такої системи має ґрунтуватися не лише на інформаційно-комунікаційному стандарті, а й на специфіці діяльності підрозділу - його розмірі, сфері діяльності, результатах аналізу та оцінки функціонування управлінського контролю.

Як показав аналіз літератури, цим умовам відповідають методи CAF та IDP. За їх допомогою керівництво органу територіального самоврядування може отримати широкий спектр інформації, що дозволяє здійснювати належне управління цим органом. Різниця в обсязі інформації, отриманої завдяки методам CAF та IDP, майже непомітна. Відрізняється лише вартість та час отримання

інформації. Враховуючи ці аспекти, використання методу ВПО є більш вигідним через значно коротший період процесу самооцінки, що впливає, серед іншого, з: відсутності необхідності попереднього навчання членів групи з проведення оцінювання; відсутність формальної вимоги щодо збору фактичної документації; належним чином структурованої оціночної анкети та комп'ютерної програми.

Однак цей метод не може бути використаний всіма підрозділами сектору державних фінансів. Він призначений лише для муніципалітетів та повітів. Таким чином, вибір інструментів, що дозволяють отримати інформацію, необхідну для процесу управління, залежить від індивідуальних потреб і можливостей підрозділу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Астапова Г. В., Астапова Е. А., Лойко Д. П. Организационно - экономический механизм корпоративного управления в современных условиях реформирования экономики Украины : монография. Донецк: ДонГУЭТ им. М. Туган-Барановского, 2001. 526 с.
2. Бакуменко В. Д., Безносенко Д. О. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України, розробка пропозицій щодо вдосконалення системи державного управління цими процесами: науково-дослідна робота. Київ : НАДУ при Президентові України; Центр навчання і досліджень з європейської та євроатлантичної інтеграції України. URL: <http://www.nara-eurostudies.org.ua/2-2.rtf>. (дата звернення: 02.12.2023).
3. Бакуменко В. Д., Кравченко С. О. Методологія системних досліджень в державному управлінні: навч. посіб. Київ : ВПЦ АМУ, 2011. 116 с.
4. Вашев О. Є., Мазурок О. В. Розвиток муніципальної медицини як складова реформування системи охорони здоров'я. *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. праць. Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2015. Вип. 1 (48). С. 101-106.
5. Вовк С. М. Механізми реконструкції соборності лікувальних закладів України. *Сучасні проблеми державного управління в умовах системних змін. Серія "Державне управління"* : зб. наук. праць. Маріуполь: ДонДУУ, 2015. т. XVI, вип. 297. С. 194-200.
6. Вовк С. М. Системні трансформації охорони здоров'я : монографія. Кривий Ріг : ДДУУ : Вид. Р.А. Козлов, 2017. 315 с.
7. Вовк С. М., Лобас В. М., Черныш Е. И. Преобразование соборности лечебных учреждений Украины. *International Scientific Conference Formation of Modern Economic Area: Benefits, Risks, Implementation Mechanisms*: Conference Proceedings: Tbilisi: SSOTU. 2016. Р. III. Р.61-64.

8. Вовк С.М. Процесс системной трансформации здравоохранения в переходный период. *Економіка і право охорони здоров'я*. 2015. № 1 (1). С.1114.
9. Волос Б. Е., Мавров И.И. Проблемы качества и эффективности медицинской помощи. *Международный медицинский журнал*. 2006. Т. 12, №1. С. 128-132.
10. Головка С.. Напрямки удосконалення інституційного забезпечення розвитку системи охорони здоров'я України. *Здоров'я України*. 2021. № 8. С. 17-25.
11. Гітаров М. Трансформація інституційного забезпечення розвитку сфери охорони здоров'я в Україні. *Здоров'я України*. 2021. № 7. С. 21-23.
12. Державна політика у сфері охорони здоров'я : кол. моногр. : у 2 ч. / заг.ред. проф. М. М. Білінської, проф. Я. Ф. Радиша. Київ : НАДУ, 2013. Ч. 1. 396 с.
13. Державна служба статистики України: веб-сайт. URL: <https://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 14.11.2023).
14. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генеза і перспективи розвитку: кол. моногр. / за заг. ред. проф. М. М. Білінської, проф. Я. Ф. Радиша; кол. авт. : упоряд. проф. Я. Ф. Радиш, передм. Т. Д. Бахтєєвої. Київ : НАДУ, 2013. 424 с.
15. Державне управління реформуванням системи охорони здоров'я в Україні: навч.-наук. вид. / за заг. ред. М. М. Білінської. Київ - Львів : НАДУ, 2012. 240 с.
16. Державне управління та державна служба: словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. Київ : КНЕУ, 2005. 480 с.
17. Державне управління: Словник-довідник / В. Д. Бакуменко та ін. ; за заг. ред. В. М. Князева. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
18. Деякі питання електронної системи охорони здоров'я: Постанова Кабінету Міністрів України №411 від 25.04.2018 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/deyaki-pitannya-elektronnoyi-sistemi-ohoroni-zdorovya> (дата звернення: 15.02.2023).

19. Думанский Ю. В., Шутов М. М., Лобас В. М., Вовк С. М. Современное состояние систем здравоохранения мира: монография. Донецк : ВИК, 2013. 367 с.
20. Дупак Н. В. Особливості реалізації системного підходу до стандартизації професійної освіти : Професійна педагогічна освіта: системні дослідження: монографія / за ред. О. А. Дубасенюк. Житомир: Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2015. С. 109-124.
21. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін, П. І. Надолішній та ін. Київ: НАДУ, 2011. 692 с
22. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 7 : Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції / І. А. Грицяк, Ю. П. Сурмін та ін. Київ : НАДУ, 2011. 764 с.
23. Здоровье-2020: основы европейской политики и стратегия для XXI века. Всемирная организация здравоохранения. Европейское региональное бюро. URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/215432/ (дата звернення: 15.11.2023).
24. Карамішев Д. В. Концепція інноваційних перетворень: міжгалузевий підхід до реформування системи охорони здоров'я (державно-управлінські аспекти): монографія. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2004. 304 с.
25. Карамішев Д. В., Удовиченко Н. М. Основні принципи функціонування системи охорони здоров'я в контексті загальнолюдських цінностей соціальної держави. *Медичне право України: правовий статус пацієнтів в Україні та його законодавче забезпечення (генезис, розвиток, проблеми і перспективи вдосконалення)*: матеріали II Всеукр. наук.-практ. Конф. 17-18.04. 2008 р. Львів, 2008. С.129-136.
26. Лендбел М. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств за кордоном та в Україні. URL: <http://www.rgd.org.ua/project> (дата звернення: 16.11.2021).

27. Лист про наміри до Міжнародного валютного фонду. Меморандум про економічну і фінансову політику / Національний банк України : Офіційне інтернет-представництво. URL: <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=46564506> (дата звернення: 05.12.2023).
28. Луговий В. І. Десять років становлення (досвід досліджень, розробок і впроваджень у сфері державного управління). Зб. наук. матер. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : Вид-во НАДУ, 2005. 356 с.
29. Манжай Д. Аналіз процесу децентралізації системи управління медичними даними пацієнтів з застосуванням хмарних технологій. Матеріали Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції з міжнародною участю «Актуальні проблеми менеджменту та публічного управління в умовах війни та післявоєнної відбудови України» (Тернопіль, ЗУНУ, травень 2023 р.).
30. Манжай Д. Напрямки удосконалення інституційного забезпечення розвитку системи охорони здоров'я України. Матеріали науково-практичній інтернет-конференції студентів, аспірантів та молодих вчених кафедри менеджменту, публічного управління та персоналу «Інноваційні технології в менеджменті та публічному управлінні» (Тернопіль, ЗУНУ, листопада 2023 р.)
31. Медична реформа: відповіді на всі питання. Коли чекати змін . URL: https://espresso.tv/.../2017/.../medychna_reforma_vidpovidi (дата звернення: 07.11.2023).
32. Модернізація менеджменту та публічного управління в системі охорони здоров'я / кол. монографія за науковою ред. д.е.н. Шкільняка М.М., д.е.н. Желюк Т.Л. Тернопіль, Крок. 2020. 560 с.
33. Монастирський Г.Л. Виклики публічного управління в умовах пандемії COVID-19 на муніципальному рівні. Актуальні проблеми менеджменту та публічного управління в умовах інноваційного розвитку економіки: матеріали доповідей II Всеукр. наук.-практ. конф. з міжнар. участю

- (Тернопіль, ЗУНУ, 28 травня 2021 р.). Т. 1. Тернопіль, ЗУНУ, 2021. С. 130-133.
- 34.Музиченко А. С., Бержанір А. Л. Державно-приватне партнерство як інститут взаємодії влади та бізнесу. *Економічний простір*: зб. наук. праць. Дніпро: Вид-во ПДАБА, 2013. №. 75. С. 100-116
- 35.Національна стратегія з оздоровчої рухової активності в Україні на період до 2025 року «Рухова активність - здоровий спосіб життя - здорова нація»: Указ Президента України станом на 09.02.2016. № 42/2016 / Офіц. інтернет-представництво. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/> (дата звернення: 14.11.2023).
- 36.Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015-2020 роки / Міністерство охорони здоров'я України. URL: moz.gov.ua/uploads/0/691-strategiya.pdf (дата звернення: 13.11.2023).
- 37.Немченко А. С., Косяченко К. Л., Немченко О. А. Ціноутворення на лікарські засоби: монографія. Харків : Вид-во «ФОП Вировець АП», 2012. 230 с.
- 38.Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління. Київ: Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.
- 39.Оболенський О. Ю., Королюк Ю. Г. Механізми державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 10. С. 79-84.
- 40.Павлюк А. П., Ляпін Д. В. Державно-приватне партнерство як механізм активізації інвестиційної діяльності в Україні. *Стратегічні пріоритети*. 2012. №3 (24). С. 38-45.
- 41.Павлюк К. С. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави: наук. праця. Київ : КНТУ, 2010. С. 71-80.
- 42.Підгаєць С. В. Механізм державно-приватного партнерства в системі інституціоналізації розвитку національної економіки : дис. ... канд. екон. наук: 08.00.03. Тернопіль, 2015. 240 с.

43. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення: Закон України від 19.10.2017. № 2168-19. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2168-19> (дата звернення: 03.03.2023).
44. Про Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020» : Указ Президента України №5/2015. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html> (дата звернення: 15.11.2023).
45. Про схвалення Концепції розвитку системи громадського здоров'я: Розпорядження кабінету міністрів України від 30.11.2016 р. № 1002-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249618799/> (дата звернення: 02.11.2023).
46. Спільний зі Світовим Банком проект МОЗ України : Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей. URL: <http://wb.moz.gov.ua> (дата звернення: 23.11.2023).
47. Статистичний бюлетень «Національні рахунки охорони здоров'я (НРОЗ) України». URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/Arhiv_u/15/Arch_nroz_bl.htm (дата звернення: 17.11.2023).
48. Сурмін Ю. П. Методологія галузі науки: Державне управління: монографія. Київ : НАДУ, 2012. С. 301-320.
49. Ткач М. П. Проблеми визначення поняття державного управління. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2012. № 1 (6). С.59-63.
50. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони № 984_011 від 30.11.2015. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 19.02.2021).
51. Феценко Н. М. Галузь охорони здоров'я: проблеми та перспективи фінансового забезпечення. Держава та регіони. 2010. № 3. URL: http://ir.znau.edu.ua/bitstream/123456789/2559/1/Derzhava%20ta%20regioni_2010_6_155-161.pdf (дата звернення: 12.11.2023).

- 52.Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Харків: Право, 1996. 164 с.
- 53.Шкільняк М., Мельник А., Монастирський Г., Васіна А., Дудкіна О. Удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування в контексті реалізації потенціалу децентралізації. *Вісник економіки*. 2021. № 2. С. 193-199.
- 54.Шкільняк М.М. Інституційний базис управління охороною здоров'я в умовах проведення медичної реформи. *Модернізація менеджменту та публічного управління в системі охорони здоров'я* / монографія за науковою ред. Шкільняка М.М., Желюк Т.Л. Тернопіль, Крок. 2020. 560 с.
- 55.Шутов М. М., Вовк С. М. Место маркетинговых исследований в управлении системой здравоохранения Украина. *Здоров'я нації*. 2012. № 3 (23). С. 229-232.
- 56.Briner M. et al. Assessing hospitals' clinical risk management: Development of a monitoring instrument. *BMC health services research*. 2010. V.10, № 1. P. 337-345.
- 57.Analiza instytucjonalna gmin. Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (2010). Kraków: UE w Krakowie i Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- 58.Ćwiklicki, M. (2015). Kontrola zarządcza. Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- 59.GfK Ukraine: Home: веб-сайт. URL: <https://www.google.com.ua/url?sa=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjCzYWI9ObYAhVIb1AKH> (дата звернення: 17.11. 2023).
- 60.Hass-Symotiuk, M. (2015). Rola informacji i komunikacji w systemie kontroli zarządczej jednostek sektora finansów publicznych - wyniki badań. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 892. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, 78.
- 61.Health Action International : Statement to 109th WHO Executive Board meeting, 2002. URL:

- <http://www.haiweb.org/campaign/PPI/EB109statement.html> (дата звернення: 17.11.2023).
62. Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. nr 15, poz. 84).
63. Majchrzak, I. (2016). Ocena funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego przy wykorzystaniu metody PRI. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 6 (84).
64. Majchrzak, I., Zbaraszewska, A. (2015). Metoda CAF jako narzędzie monitorowania i oceny funkcjonowania kontroli zarządczej. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 864. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 76 (2).
65. Oleński, J. (2001). *Ekonomika informacji*. Warszawa: PWE.
66. Perlin G. *International Assistance to Democratic Development: Some Considerations for Canadian Policy Makers*. Background Paper for research meeting on “Good governance and aid effectiveness”. Ottawa, 2005. URL: www.globaleconomicgovernance.org/docs/Perlin%20Implications%20for%20Canada.pdf (дата звернення: 12.11.2023).
67. *Public Administration in Transition: Theory - Practice - Methodology* / Gunnar Gjelstrup, editor; Eva Sorenson, author. NY: Djoef Publishing, 2007. 366 p.
68. Szewieczek, A., Tkocz-Wolny, K. (2016). Efektywność kontroli zarządczej w świetle oświadczeń kierowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 6 (84).
69. Szigeti S, Csere M, Gaskins M, Panteli D. Hungary: Healthsystem review. *Health Systems in Transition*, 2011. 13 (5):1. 266 p.
70. *The Common Assessment Framework (CAF) (2012). Improving Public Organizations through Self-Assessment CAF 2013*. Warszawa: Kancelaria Rady Ministrów. Departament Służby Cywilnej.
71. The world bank. URL: <http://www.worldbank.org/uk/country/ukraine> (дата звернення: 17.11.2023).

72. Todorovski N. Medical law and health law is it the same? *Acta Medica Medianae*. 2018. Vol. 57 (2). P. 34-39.
73. Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1870 z późn. zm.).
74. Walentynowicz, P. (2010). Nowy rodzaj kontroli: kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych. *Poradnik Rachunkowości Budżetowej*, 8.
75. Zbaraszewska, A., Majchrzak, I. (2017). Wykorzystanie wyników oceny kontroli zarządczej przeprowadzonej metodą CAF i PRI do podejmowania decyzji zarządczych w JST. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 3 (87/1), s. 217-227.