

Критерії оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: світовий досвід та Україна

Бабінова Олена Олегівна,
кандидат наук з державного управління

Діяльність будь-якого органу влади має бути ефективною та прозорою. Основною метою органів місцевої влади щодо населення має бути надання якісних послуг з оптимальними витратами при прозорій діяльності та чіткій відповідальності.

Одним із шляхів, що забезпечують досягнення вказаних цілей, є критерії оцінки ефективності діяльності органів влади всіх рівнів (далі – критерії оцінки), в тому числі й органів місцевого самоврядування. Особливе значення це має на місцевому рівні тому, що орган місцевої влади є найбільш наближеним до населення та безпосередньо відповідає за якість послуг, що йому надаються. Зазначені критерії є одним з інструментів, що використовуються як для самої організації діяльності органів місцевого самоврядування, так і для її якісної оцінки. Критерії оцінки є, також, інструментом підвищення ефективності взаємодії органів публічної влади з громадськістю. Вони показують наскільки результативно працює влада, за якими напрямками вона використала державні кошти та в якій кількості. Завдяки цим критеріям громадськість має право та можливість контролювати діяльність влади.

• У даній статті розглядаються питання оцінки якості та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, аналізуються окремі аспекти досвіду розвинених зарубіжних країн у зазначеній сфері. На цій основі пропонуються певні варіанти використання різних оціночних технологій для України.

Ключові слова: критерії оцінки, якість та результативність; ефективність та продуктивність; технології оцінювання.

• В данной статье рассматриваются вопросы оценки качества и эффективности деятельности органов местного самоуправления, анализируются отдельные аспекты опыта развитых зарубежных стран в этой сфере. На этой основе предлагаются определенные варианты использования различных оценочных технологий для Украины.

Ключевые слова: критерии оценки, качество и результативность; эффективность и продуктивность; технологии оценивания.

• In this article are considering the issues of estimation of the quality and effectiveness of the activity of local self-governmental bodies, are analyzing the some aspects of experience of developed democratic countries in this sphere. On this basis are proposing the some options of utilization of different assessment's technologies for Ukraine.

Key words: criteria of estimation (performance measures), quality, effectiveness and efficiency\$ technologies of estimation.

В Україні питання впровадження критеріїв оцінки та їх використання на кожному етапі розробки та прийняття управлінських рішень знаходиться ще на стадії розробки.

В цілому програма із запровадження та застосування зазначених критеріїв є новою і для західних країн. Там її використовують всього декілька років. Але результати є такими, що привертають до реалізації програми все більшу кількість країн та регіонів. У муніципальному секторі існує чимало прикладів застосування критеріїв оцінки, які завжди дають відчутний ефект.

Цей факт підкреслюють не тільки зарубіжні, а й українські фахівці: «Управління через якість нерідко називають просто «управлінням якістю»,

що являє собою сукупність різних стратегій і процедур діяльності, які об'єднує філософія стратегії підвищення якості. В Європейських системах управління існують і займають важливе місце такі системи забезпечення якості, як TQM (Total Quality Management), SQMS (Scottish Quality Management System), ISO (International Standardization) та ін. Пік зацікавленості процедурами забезпечення якості припав у світі на початок 90-х років XX ст...» [2, с. 128].

У багатьох країнах місцеві органи влади використовують елементи зазначених критеріїв для оцінки як якості своєї роботи, так і затрат на надання різноманітних місцевих послуг, таких, як утримання доріг, парків, водопостачання, прибирання вулиць тощо.

В Україні дослідження окремих аспектів зазначеного питання займаються такі науковці та практики як О. Берданова, В. Вакуленко, М. Василенко, О. Галацан, В. Кравченко, В. Мамонова, В. Рубцов, О. Сушинський, А. Ткачук, В. Удовиченко та інші.

У той же час в Україні ще майже немає праць з комплексного дослідження зазначеного питання та розроблення пропозицій, конкретних рекомендацій щодо застосування та впровадження в країні певного набору критеріїв оцінки ефективності діяльності органів місцевої влади та якості послуг, що ними надаються. Хоча, в Україні вже є розуміння щодо необхідності розробки та використання зазначених критеріїв як необхідної складової підвищення якості послуг та діяльності влади в цілому. Зокрема, це окремо підкреслюється у монографії «Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг»: «Розвиток і становлення демократичної системи управління в Україні також безпосередньо пов'язані з більшим урахуванням інтересів громадян при розробці і впровадженні державної політики у всіх сферах. Водночас ще одним кроком уперед буде не просто вдосконалення внутрішніх процесів або підвищення ефективності, а зосередження на якості послуг. Якість і оцінка якості – невід'ємні компоненти побудови нової державно-громадської системи управління» [2, с. 128].

Як зазначають зарубіжні науковці, «систематичний незалежний перегляд якості надання послуг повинен мати двоякий ефект:

- підвищення якості послуг і сприяння досягненню кращих результатів...;

- виявлення ступеня неоднорідності якості послуг, що впливатиме на споживацький вибір... [4, с. 151].

Важливість та значимість використання критеріїв оцінки результативності діяльності визначають і українські фахівці. Вони наголошують на необхідності прийняття цих критеріїв в Україні, зазначаючи, що «в основі забезпечення якості роботи лежить партнерська співпраця всіх зацікавлених осіб. Утвердження такого розуміння якості потребує:

- прийняття відповідних критеріїв якості;
- докладного діагностування та інформації (не можна працювати над підвищенням якості, не маючи всіх даних про її сучасний стан, сильні та слабкі сторони);
- ефективного планування (поліпшення якості роботи кожної інституції вимагає ефективного планування, чіткого окреслення цілей і напрямів їхнього досягнення). Управління якістю включає її оцінку, забезпечення та контроль. Тому, при управлінні й оцінці якості повинні розглядатися структура або ресурси, процес чи технологія роботи і результат» [2, с. 129].

Слід підкреслити, що оцінювання є необхідною складовою будь-якого процесу управління. В державному управлінні це набуває особливо значення, тому що від неякісної роботи окремого підприємства негативні наслідки можуть бути набагато менші ніж від неякісної державної політики. Роль оцінювання в процесі державної політики чітко визначена авторами навчального посібника «Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні» [1].

Вчені подають такі основні його функції: «Процес оцінювання державної політики виконує деякі функції щодо політичного аналізу. Оцінка забезпечує достовірну та обґрунтовану інформацію про проведення політики, тобто окреслює деякі рамки, в межах яких потреби, цінності та можливості реалізуються через політичну дію... Оцінка сприяє визначенню та критиці цінностей, які лежать в основі вибору цілей і задач. Оцінка допомагає використанню аналітичних методів, включно з визначенням проблем та виробленням рекомендацій для інших політичних напрямів... Оцінка також сприяє визначенню нових та перегляду існуючих політичних альтернатив...» [1, с. 169].

Якщо проаналізувати бачення самого процесу оцінювання та його суті у зарубіжних та українських фахівців, то різниця буде суттєвою. Вона полягає в тому, що у зарубіжних країнах використовуються чіткі критерії оцінки результативності. Тобто використовуються кількісні та якісні показники. В Україні розуміння оцінки діяльності влади, в більшості випадків, зводиться до опитування громадської думки, а це майже різні речі.

Більш чіткі параметри основних етапів оцінювання діяльності і політики органів влади надає В. П. Рубцов. Серед них такі.

- Визначення цілі оцінювання.
- З'ясування ролі й повноважень влади у вирішенні проблем, які цікавлять заінтересованих в оцінюванні осіб і організацій.
- Вивчення предметної області для моніторингу й виявлення факторів для оцінки задоволення наданням послуг.
- Розробка факторно-критеріальної моделі оцінювання (вибір факторів, їх ранжування і визначення вагомостей).
- Розробка опитувальної анкети для отримання соціальної інформації.
- Розрахунок мінімально репрезентативної вибірки для проведення опитування громадян.
- Підготовка інтерв'юєрів.
- Організація заповнення анкет і власне проведення інтерв'ю.
- Попередня обробка індивідуальних анкет.
- Розрахунки показників задоволення рівнем послуг.
- Аналіз та інтерпретація даних.
- Оцінка змін у динаміці.
- Оформлення й представлення звітних підсумкових матеріалів [3, с. 80].

Метою даної статті є проведення аналізу використання критеріїв оцінки ефективності діяльності органів місцевої влади в розвинених демократичних країнах та, на цій основі, виявлення можливих варіантів розробки та впровадження зазначених критеріїв в Україні.

В цілому, критерії оцінки: сприяють кращій оцінці щодо продуктивності та ефективності діяльності органів влади; надають інформацію, яку органи влади можуть використовувати при прийнятті управлінських рішень для поліпшення якості їх діяльності; підвищують відповідальність

органів влади перед населенням; покращують контроль за поточним виконанням і плануванням на майбутнє з більшою точністю і гнучкістю; забезпечують оцінку результатів діяльності, що сприяє використанню у майбутньому найбільш успішних варіантів.

Переваги критеріїв оцінки результативності діяльності: підвищення відповідальності органів влади; широке поле для інновацій; ефективність витрат; поліпшення якості діяльності; зосередження уваги на майбутніх результатах; прозорість діяльності влади.

Критерії оцінки результативності діяльності влади використовуються в багатьох розвинених демократичних країнах. Вони допомагають оцінювати якість та ефективність послуг, що надають органи місцевої влади, результативність їх діяльності в цілому.

У Канаді виконавчі критерії або критерії результативності використовуються з таких основних причин:

1. *Оцінка допомагає поліпшити якість самої діяльності.* Вважається, що урядові програми існують для надання різних послуг населенню і, таким чином, сприяють підвищенню рівня життя. Виконавчі критерії визначають для муніципалітетів шляхи їхньої оптимальної діяльності по наданню високоякісних, ефективних і продуктивних послуг мешканцям громади.

2. *Виконавчі критерії посилюють відповідальність.* Вони мають важливе значення для бюджетного процесу, який можуть значно покращити шляхом оцінки відповідності рівня послуг затратам коштів.

3. *Виконавчі критерії підвищують прозорість діяльності влади,* тому що документи щодо оцінки результативності її діяльності на основі зазначених критеріїв завжди доступні широкому колу громадськості.

Всі країни Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) розробили цілісну систему виконавчих критеріїв і, на національному рівні, мають обов'язкові програми по забезпеченню підтримки даної оціночної системи. Цей факт підкреслюють як українські, так і зарубіжні фахівці: «У всіх країнах – членах ОЕСР існують механізми перегляду управління та результатів діяльності. Окрім традиційних форм внутрішнього аудиту та інших видів внутрішнього перегляду, органами влади підтримуються такі підходи до забезпечення

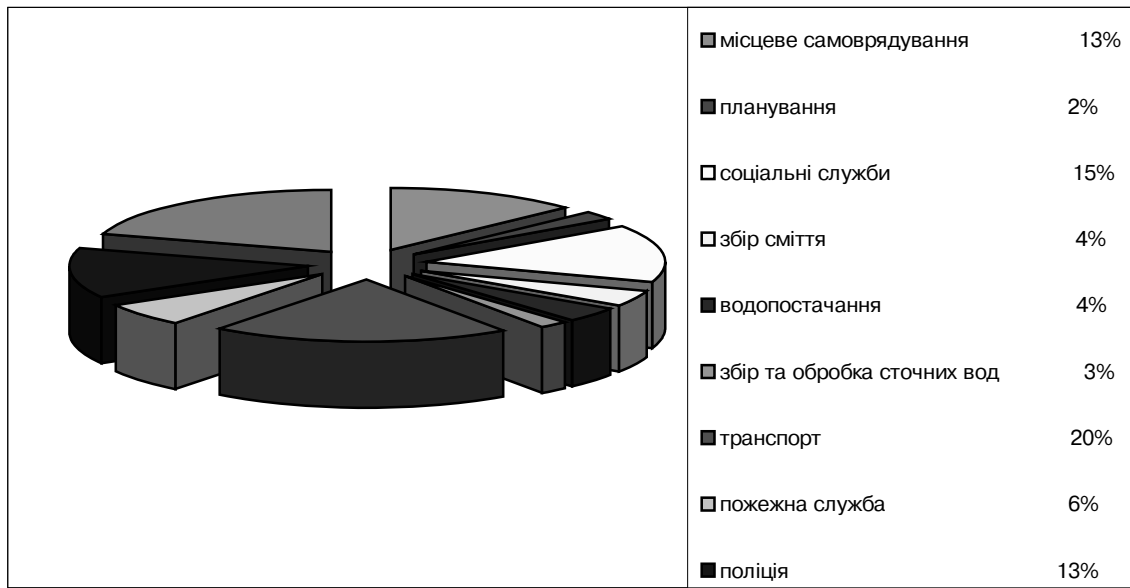


Рис Витрати по дев'яти сферах діяльності муніципалітетів Канади

якості, як суспільно-якісне управління, встановлення вихідних критеріїв оцінки та інші. Наприклад, австралійський департамент фінансів підтримує встановлення вихідних критеріїв оцінки та систематичне оцінювання програм, як один із засобів оцінювання результатів діяльності і визначення конкурентної спроможності роботи органів державного сектора» [4, с. 142].

В США Федеральний уряд і більш ніж тридцять штатів мають законодавчо затверджені виконавчі критерії для своїх департаментів і муніципалітетів. Цей процес стає все більш динамічним у визначенні та уточненні критеріїв, оцінки їхньої відповідності як інтересам муніципалітетів, так і громадськості [7].

У Канаді федеральний уряд та всі провінції свою діяльність будують на затвердженій системі оцінки результативності. Провінція Онтаріо є лідируючою в цій сфері. Починаючи з 2001 року муніципалітети Онтаріо були залучені до реалізації нової програми оцінки результатів діяльності – першої повномасштабної програми такого виду в Північній Америці. Від муніципалітетів вимагалось надання Міністерству муніципальних справ інформації щодо результатів діяльності відповідно до нових критеріїв її оцінки, а також звітувати перед платниками податків. Ця програма з оцінки результативності вміщує 35 оціночних критеріїв в дев'яти сферах діяльності муніципалітету з надання послуг (рис.).

Зазначена програма враховує ефективність та продуктивність муніципальних послуг. Вона відображає: більшість затрат по муніципалітетах;

сферу провінціально-муніципальних інтересів; підвищений інтерес і оцінку діяльності органів влади з боку громадськості; оперує цифрами, які відносно легко зібрати, підрахувати і порівняти; підпадає під муніципальну відповідальність [6].

При оцінці ефективності діяльності органів місцевої (і не тільки) влади використовуються такі поняття як *ефективність та продуктивність*. *Продуктивність* направлена на оцінку кількості ресурсів, що використовуються для надання даних послуг. Критерії продуктивності, звичайно, виражаються як частина затрат – поточні затрати, наприклад, у тоннах, при переробці сміття. *Ефективність* направлена на оцінку рівня надання послуг, який має визначитися за очікуваними результатами. Це сприяє зосередженню уваги на кінцевих результатах з урахуванням якості надання послуги і її впливу на рівень життя на даній території.

Два такі оціночні критерії як ефективність та продуктивність необхідні для забезпечення збалансованого підходу до самого процесу надання послуг. Із вказаними двома критеріями в багатьох країнах застосовується ще декілька різних технологій, що використовуються для поліпшення діяльності органів влади в цілому. Для різних органів влади найбільш прийнятними можуть бути різні методи, але всі вони являють собою окремі можливості для покращення діяльності органів публічної влади. Зазначені критерії сприяють розрізненню специфіки реального виконання і очікуваних результатів, але дозволяють не лише побачити відповідну різницю, але

й проаналізувати її. Органам влади завжди необхідно проводити аналіз своєї діяльності; визначати, чому їхнє виконання виявляється гірше очікуваних результатів, або навпаки, як це має місце в деяких зарубіжних країнах, перевищує встановлені раніше приблизні результати виконання. Існують досить прості аналітичні технології, які можуть бути корисними при аналізі результативності органу влади у різних сферах діяльності, яка, таким чином, може бути значно поліпшена. Наведемо декілька з них.

Порівняння результатів роботи різних органів влади. Така технологія здійснюється за конкретними даними та має важливе значення. Це дає можливість зрозуміти, чому окремі органи влади можуть досягати високого рівня продуктивності та ефективності, добиватися кращих результатів, а інші ні. Обмін результатами є корисним як для платників податків, так і для представників влади.

З метою поліпшення своєї діяльності органи влади усіх рівнів обмінюються між собою інформацією про результати, обговорюють їх і порівнюють. Це дозволяє виробити і використати найбільш прийнятні варіанти рішень.

Деякі відмінності можуть виникати у зв'язку з такими факторами як місцезнаходження регіонів, топографічні і природні умови. Незважаючи на все це, окремі органи влади досягають найбільш високого рівня ефективності і продуктивності завдяки методам і стратегіям, які вони використовують. Інші можуть запозичувати їхні методи для досягнення більш високих результатів у своїй діяльності, тобто, йде постійний обмін інформацією, і це дуже важливо, адже перед усіма органами влади усіх рівнів є одна основна задача – зобов'язання перед платниками податків – надавати найбільш ефективні і продуктивні послуги, наскільки це можливо.

Заплановане у порівнянні з реальним. Це досить простий і корисний метод аналізу результатів, застосування якого передбачає визначення для органів влади конкретних цілей діяльності. Ці цілі можуть базуватися на:

- аналізі минулого виконання;
- порівнянні діяльності інших аналогічних організацій та структур за певний період;
- затверджених виконавчих стандартах;
- даних приватного сектору і недержавних організацій;
- вивченні реальних потреб населення тощо.

Встановлення цілей діяльності ще не означає, що вона буде якісною та ефективною. Виконавчі цілі та стандарти мають бути реальними, тобто не завищеними і не заниженими. При встановленні цілей та завдань на наступний фінансовий рік, органи влади повинні уважно розглядати свої довгострокові і стратегічні плани, кількість доступних ресурсів і заходів, пріоритетні напрями своєї політики, потреби населення у послугах, зміни у навколишньому середовищі тощо.

Часові тенденції. Це ще одна цінна аналітична технологія. Діяльність місцевих органів влади зазвичай щороку суттєво не змінюється. Зміни відбуваються поступово, як позитивні, так і негативні, але у кінцевому підсумку невеликі зміни можуть стати тенденцією, тому органи влади мають збирати, відслідковувати і вивчати результати своєї діяльності протягом декількох років, для того, щоб не опинитись у неконтрольованій ситуації.

Критерії оцінки результативності, що були вибрані та затверджені для канадської муніципальної програми оцінки діяльності, підбиралися окремо конкретно по кожному напрямку і з урахуванням часових тенденцій. На основі цього муніципалітети змогли переглянути свою діяльність за минулі роки та перебудувати її в потрібному напрямку, у відповідності до реальної ситуації та сучасних вимог.

Висновки

Підбиваючи підсумки, можна зробити висновки щодо наявності в Україні розуміння необхідності впровадження критеріїв системної оцінки результативності діяльності органів влади, особливо органів місцевого самоврядування. Але, на нашу думку, враховуючи невизначеність того, якими ці критерії повинні бути, слід використати досвід розвинених демократичних зарубіжних країн. Видається можливим взяти за основу саме ті виконавчі критерії, які використовуються Організацією економічного співробітництва та розвитку. Впровадження цих технологій не потребує додаткових коштів на реалізацію, а також суттєвих законодавчих змін, але їхні результати будуть корисними та ефективними. Вони призведуть як до більшої прозорості влади, так і до її продуктивної діяльності у напрямку відповідності потребам сучасного суспільства.

Вищезазначене дозволяє зробити висновок про необхідність впровадження в Україні

критеріїв оцінки результативності діяльності органів місцевого самоврядування. Вказані критерії є найкращим засобом контролю з боку громадськості за всіма напрямками роботи органів місцевої влади. Критерії оцінки мають бути застосовані при будь-якій діяльності зазначених органів, і знаходити своє втілення у відповідних документах, які, в свою чергу, мають бути завжди відкритими, доступними для ознайомлення.

Процес оцінювання тісно пов'язаний із процесом взаємодії влади з громадськістю; він, як правило, притаманний саме демократичним країнам із розвиненою системою співпраці влади з громадськістю. Розвиток України як демократичної держави вимагає якнайшвидшого впровадження нових критеріїв оцінки результативності діяльності влади та вдосконалення існуючих технологій оцінювання.

У рамках однієї статті вкрай важко більш детально розкрити зміст різних оціночних систем, що використовуються в країнах розвинутої демократії, які надають приклад якісної та ефективної роботи органів місцевої влади. Тому, подальші дослідження із зазначеної проблематики мають бути присвячені саме більш чіткому визначенню й вдосконаленню тих критеріїв оцінки, що існують в Україні, та розробці нових, більш ефективних методик. Але, слід враховувати, що не завжди необхідно розробляти щось нове. На нашу думку, у подальших дослідженнях варто більш детально вивчити досвід саме країн ОЕСР та можливості застосування цього досвіду в Україні.

Список використаних джерел

1. *Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні*: Навч. посіб. / Кол. авт.; За заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 232 с.
2. *Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг*: Монографія/О.В.Берданова, В. М. Вакуленко, М.Д. Василенко, О.В.Галацан та ін.; За ред. Ю.П.Лебединського. – Ужгород: Патент, 2003. – 192 с.
3. *Рубцов В. П.* Індикатори та моніторинг у муніципальному управлінні. Науково-практичний посібник. – К.: Гнозис, 2002. – 148 с.
4. *Уряд для громадян*. Ініціативи щодо поліпшення якості послуг. Український переклад. – Львів: Львівск. філіал УАДУ, 2000. – 293 с.
5. *Удовиченко В. П.* Новітні моделі соціально-економічного розвитку міст в умовах формування ринкових відносин та громадянського суспільства. – К.: Заповіт, 2003. – 340 с.
6. *Dawson R. MacGregor and Dawson W. F.* Democratic Government in Canada / Revised by Norman Ward. – University of Toronto Press, 1998. – 152 p.
7. *Rosenbloom David.* Public Administration. Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector. – George Washington University, New York, 1989. – 516 p.