

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)



№ 3, 2015 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 332.1

*Л. П. Оленковська,  
к. н. з державного управління, доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування  
Херсонського національного технічного університету*

## МОНІТОРИНГ ВИКОНАННЯ ТА ОЦІНЮВАННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ СТРАТЕГІЧНИХ ПЛАНІВ МІСТ

*Larysa Olenkovska,  
Ph.D., associate professor, the Department of Public Administration and Local Self-Government  
Kherson National Technical University*

### PERFORMANCE MONITORING AND EVALUATING IMPLEMENTATION STRATEGIC PLANS OF CITIES

*У статті розглядаються моделі моніторингу виконання стратегічних планів міст України на прикладі міст Кривий Ріг та Дніпропетровськ. Основна увага приділяється елементам системи моніторингу та практиці вибору та моніторингу показників досягнення результатів.*

*In the Article considered the model of monitoring the implementation of the strategic plans of cities in Ukraine on the example of Krivoy Rog and Dnepropetrovsk. The focus is on the elements of the monitoring and selection practices and monitoring indicators of achievement.*

**Ключові слова:** система програмних документів, показники (індикатори) виконання проектів, система показників.

**Key words:** program documents, the indicators (indicators) implementation projects scorecard.

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2011 р. №1186 Про порядок розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку подано лише загальні рекомендації стосовно організації надзвичайно важливого явища: визначення рівня ефективності управління соціальними і економічними процесами. Нажаль, органи місцевого самоврядування недооцінюють важливість моніторингу впровадження стратегічних планів, або не володіють технологіями моніторингу та оцінки. Практичний досвід автора з розробки та впровадження методики моніторингу стратегічних планів у м. Дніпропетровську та Кривому Розі Дніпропетровської області дозволяє представити основні проблеми в організації моніторингу та можливі шляхи їх вирішення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Публікації з даного питання представлені переважно працями іноземних авторів, таких як Р. Каплан, а також, як складова процесу планування – у працях українських авторів таких як М. Лендьял, В. Вакуленко, Б. Винницький, В. Мамонова, Н. Сметаніна. Однак, як правило, йдеться про методичні рекомендації щодо розробки процесу моніторингу на основі міжнародного досвіду. Відсутність практики використання таких систем в Україні не надає результатів адаптації міжнародного досвіду до українських реалій, управлінської культури, особливостей системи статистики тощо.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Таким чином до останнього часу в Україні не було адаптовано та описано моделі моніторингу виконання стратегічних планів міст. Відсутня практика організації процесу моніторингу виконання стратегій як системи. Традиційні описові звіти структурних підрозділів органів місцевого самоврядування, відповідальних за виконання проектів, є громіздкими і не дають повного уявлення про просування територіальної громади за визначеними напрямками.

**Формулювання цілей статті.** Метою публікації є представлення результатів впровадження системи моніторингу виконання стратегічних планів у м. Кривому Розі та Дніпропетровську, аналіз отриманого досвіду та представлення узагальнених рекомендацій в організації процесу та визначення основних кроків для отримання об'єктивної картини результативності прийняття управлінських рішень.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Для органів місцевого самоврядування моніторинг реалізації Стратегій є проблемою через відсутність в Українській статистиці потрібної для них інформації. В Україні мало хто досліджував, що саме, і в який спосіб вплинуло на досягнення певних економічних результатів. Тобто ми маємо систему статистики, яка до речі дуже часто не акумулює даних за показниками, насправді важливими для органів місцевого самоврядування. Це переважно макроекономічні показники, важливі на рівні держави, моніторингу галузей виробництва

Також слід відзначити, що більшість макроекономічних показників не дають жодного уявлення про мікропроцеси всередині територіальної громади. І якщо малі міста та селища можуть «поміряти» зміни досить просто – спостерігаючи їх візуально, то у випадку великих міст більшість проектів стратегічного плану є масштабними і їх реалізація вимагає тривалого часу, ресурсів, а результати є іноді менш наочними. Також важливою складовою процесу управління позитивними змінами є організація управління та коригування процесів стратегічного планування.

Проект «Місцевий економічний розвиток», який реалізовувався за сприяння Федерації Канадських муніципалітетів, став майданчиком впровадження повного циклу стратегічного планування економічного розвитку міст, у тому числі, і процесу моніторингу виконання відповідно до визначених показників.

В рамках проекту було надолужено суттєву прогалину в цій царині за допомогою впровадження механізмів управління стратегіями на основі постійного моніторингу результатів. Такі системи моніторингу було розроблено та впроваджено в м. Дніпропетровську та м. Кривому Розі Дніпропетровської області.

Упродовж 2014 року було проведено апробацію систем моніторингу, що дало змогу удосконалити запропоновану модель, і загалом покращити рівень управління процесами виконання стратегій. В цілому система виглядає як трирівнева модель.

**Перший рівень моніторингу** представляє аналіз планів та програм на відповідність напрямкам та цілям Стратегії, а саме:

- моніторинг програми соціально - економічного розвитку щодо відповідності Стратегічному плану;
- моніторинг галузевих програм щодо їх спрямування на досягнення оперативних, стратегічних цілей;
- моніторинг існуючої системи планування на відповідність Стратегії;
- моніторинг забезпечення фінансування проектів та програм стратегічного плану у бюджеті поточного року.

Таким чином було розроблено регламент аналізу імплементації Стратегії в чинну систему цільових програм. Безумовно, ідеальною моделлю була б заміна усіх програм, які на сьогодні не завжди фінансуються, на нову систему проектів. Однак поки що жодне місто в Україні на такий крок не зважилося.

Тому аналіз чинних програм є важливим етапом, який забезпечує визначення рівня ресурсного забезпечення виконання стратегічного плану, закріплення за конкретними виконавцями проектів або окремих завдань, досвід доводить, що цей крок необхідний і забезпечує контроль за виконанням проектів. Відповідне рішення міської ради спонукає підрозділи виконавчого комітету провести таку роботу, однак особливість сучасних муніципальних стратегій полягає в тому, що над окремими проектами або навіть завданнями працюють декілька підрозділів, що має безумовні позитивні сторони. Однак така управлінська модель вимагає контролю щодо врахування усіх проектів цільовими програмами.

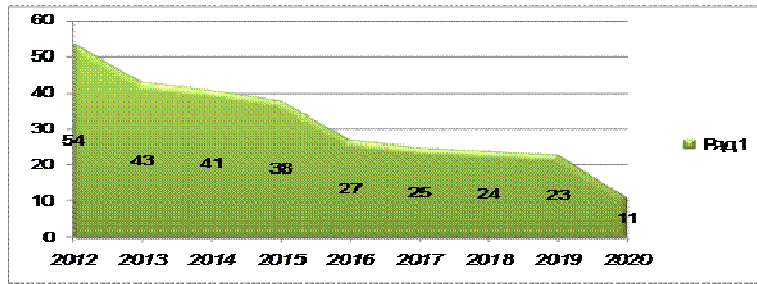
Так, наприклад для м. Дніпропетровська, увесь масив плану дій з виконання стратегії представляє собою 58 проектів, які складаються із 564 заходів різного рівня складності. кожен із яких має бути імплементований в чинні цільові програми. З цією метою розроблено матрицю, яка дозволяє визначити місце кожного заходу в цільових програмах або за необхідності, внести зміни в діючі програми.

**Таблиця 1.**  
**Матриця імплементції Стратегії в систему цільових програм**

Назва проекту (заходи)	Термін виконання	Відповідна галузева (цільова) програма	Включення до галузевих програм	
			Включено	Не включено

В результаті структурний підрозділ, на який покладено функцію моніторингу, формує рекомендації щодо внесення змін в діючі програми або пропозиції щодо розробки нових.

**Другий рівень моніторингу** – контроль за своєчасністю виконання проектів та їх окремих елементів.



**Рис. 1. Графік виконання проектів Стратегії (приклад)**

Протягом року одночасно виконуються досить велика кількість проектів.

Контроль за їх виконанням можна забезпечити як через створення найпростіших таблиць, так і забезпечити через застосування відповідного програмного забезпечення. Як уже зазначалося, стратегічні плани великих міст досить громіздкі і поділ їх на окремі задачі та визначення точно окресленого очікуваного результату сприятиме ефективному моніторингу. Важливо не тільки мати інформацію про відхилення/виконання проектів стратегії, ая про причини відхиленн (табл.2).

**Таблиця 2.**  
**Моніторинг виконання стратегічного плану**

Стратегічна ціль, проекти	Ступінь виконання проекту . %*		Показник		Потребує, не потребує фінансування	Фінансування, % від потреби			Включений/не включений до цільових програм	Включений/не включений до бюджету на поточний рік	Причини відхиленн
	заплановано	виконано	Стартове значення	Досягнутий результат		Державний	Місцевий	Інші			

\*Ступінь виконання проекту визначатиметься на підставі зваження та визначення впливу завдання на виконання проекту загалом у %.

Отримана таким чином інформація надасть змогу оперативного коригування стратегічних планів, сприятиме точному дотриманню графіків планів реалізації Стратегії.

**Третій рівень моніторингу** представляє собою систему моніторингу виконання проектів на основі показників. Основна проблема полягає у виборі оптимальних показників, збір яких не ускладнюватиме процесу моніторингу загалом.

Вибір показника, встановлення методики збору даних, визначення джерел інформації, відповідальних за надання інформації – це ланцюжок необхідних кроків при визначенні показників. Важливо враховувати, що на даний показник вплив інших чинників , які не мають стосунку до даного проекту був мінімальним. Слід зауважити, що показник має бути доступним, його збір обов'язковим а джерела інформації – надійні. Там, де кількісні показники, які відповідають вище перерахованим вимогам, неможливо виявити, за основу береться «рівень задоволеності» потреб громади міста наданням тієї чи іншої послуги.

В цілому таблиця збалансованих показників може виглядати наступним чином:

**Таблиця 3.**  
**Індикатори досягнення стратегічних цілей. ( На прикладі міста Дніпропетровська)**

<b>А. ТЕРИТОРІЯ ВІЛЬНОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА</b>	<b>Індикатор просування за Стратегічним напрямком розвитку міста</b>
	Кількість малих підприємств у розрахунку на 10 тис. осіб наявного населення
	Кількість нових робочих місць в усіх сферах діяльності щороку Всього зайнятого населення
<b>Стратегічна ціль А.1. Найкращі умови для бізнесу</b>	<b>Індикатор ефективності досягнення цілі</b>
	Відсоток підприємств міста, які задоволені методами взаємодії з владою від загальної кількості підприємств
<b>Оперативна ціль / проект</b>	<b>Індикатор ефективності досягнення цілі</b>
А.1.1. Доступні, адекватні та оперативні дозвільні процедури.	Рівень впровадження електронного документообігу (від 100%)
А.1.2. Ресурсна підтримка місцевого бізнесу.	Кількість користувачів послугами визначеного кола інституцій підтримки бізнесу
А.1.3. Програми підтримки місцевого виробника.	Темпи росту / скорочення кількості СПД фізичних осіб

Як бачимо, значна кількість показників лежить по-за сферою завдань офіційних органів статистики. Тому органи місцевого самоврядування вишукують можливості знайти незалежні джерела інформації, або налагодити власний моніторинг найбільш важливих показників. В результаті за кожним стратегічним напрямком було визначено групу показників, значення яких визначається шляхом застосування соціологічних інструментів. Це, наприклад, показники рівня задоволеності громадян станом довкілля, рівня благоустрою міста або якістю конкретної послуги.

Таким чином моніторинг документів, моніторинг дотримання терміну виконання проекту та моніторинг досягнення результатів дадуть максимально точну картину з виконання стратегії.

Однак цю модель моніторингу було би правильно доповнити системою зважування окремих завдань проекту у відсотках, та визначення рівня впливу даного заходу на досягнення результату за проектом з метою більш ефективного управління процесами. Кожне завдання проекту матиме найменування і «вагу» у відсотках, що дасть змогу забезпечувати більш динамічний контроль з просування за напрямками Стратегії.

**Таблиця 4.**  
**Зважування заходів проекту у %, до загального результату**

СТРАТЕГІЧНИЙ НАПРЯМОК Д. ФІНАНСОВІ ТА БІЗНЕС-ПОСЛУГИ. СТРАТЕГІЧНА ЦІЛЬ Д.3. Трансформоване міське середовище ПРОЕКТ Д.3.1. Зони покращення розвитку бізнесу. Зміст заходів за проектом.	Значення ваги заходу в реалізації проєктів. %
1. Проведення моніторингу проблем зон розміщення бізнесу щодо необхідності проведення благоустрою.	5%
2. Проведення круглого столу за участю усіх зацікавлених у створенні Зон покращення розвитку бізнесу сторін.	5%
3. Визначення обсягів проведення необхідних робіт з питань благоустрою прилеглих до установ, офісів, підприємств торгівлі, ресторанного господарства, сфери послуг, тощо, які розташовані на визначеній території	5%
4. Визначення механізму дольової участі міської ради, установ, офісів, підприємств сфери послуг, тощо, які розташовані на визначених для благоустрою територіях	5%
3. Формування органів самоорганізації бізнесів з метою участі органів самоорганізації бізнесу в благоустрої прилеглих територій. Делегування рішенням міської ради органу самоорганізації повноважень та ресурсів для здійснення благоустрою прилеглих територій	5%
5. Ліквідація неорганізованої вуличної торгівлі у Зоні покращення розвитку бізнесу на визначеній території	30%
6. Організація благоустрою визначеної території за участю ОМС, організацій, установ та підприємств	40%
7. Проведення системного інформування населення про впровадження на визначеній території пілотного проекту Зони покращення розвитку бізнесу	10%

Отже, на кожному етапі реалізації проекту можна контролювати ступінь досягнення результату. Безумовно, визначення «ваги» заходів проекту в ході його виконання є, до певної міри суб'єктивним, однак значно підвищує можливості контролю виконання проєктів.

Таким чином ми переходимо до наступного етапу – оцінювання реалізації стратегії, що також поки що не є практикою органів місцевого самоврядування.

Вочевидь, для великих міст моніторинг виконання стратегічних планів має бути автоматизованим, оскільки процеси внесення змін в діючі програми, бюджет міста перетворюють систему моніторингу на громіздкий процес у випадку відсутності зв'язків з такими документами як Бюджет міста, цільові програми, програми соціально-економічного розвитку та Стратегічний план. На етапі формування системи моніторингу важливо визначити механізми адміністрування процесу, визначити установу (або підрозділ міської ради), який упроваджуватиме увесь комплекс заходів з моніторингу. Впровадження даного механізму в містах Дніпропетровської області демонструє його ефективність.

Слід зазначити, що постійний моніторинг процесів, звітування перед дорадчими органами, інформування громадськості про результати додає просу динамізму, демонструє цінність самого механізму планування для громади.

**Список використаної літератури**

1. Берданова О., Вакулєнко В. Стратегічне планування місцевого розвитку: практичний посібник [Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні»] / О. Берданова, В. Вакулєнко. – DESPRO. – К.: ТОВ «Софія-А», 2012. – 88 с.
2. Гончарук П.А. Моніторинг виконання плану стратегічного розвитку міста. (На прикладі міста Бердянська) . – [Електронний ресурс] – Електронний каталог НБ ОНУ І.І. Мечникова. – Економічний часопис. – №4. 2003р. - Режим доступу : <http://liber.onu.edu.ua/opacunicode/index.php?url=/notices/index/IdNotice:61740/Source:default>
3. Лендєл М. Моніторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні / Лендєл М., Винницький Б., Ратейчак Ю., – К.: «К.І.С.», 2007. – 120 с
4. Оленковська, Л.П. Ефективна система моніторингу реалізації стратегічного плану розвитку міста на основі збалансованих показників. - [Електронний ресурс]. - Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування: електронний зб. наук. пр. ХНТУ. – 2014. – № 1 – Режим доступу [http://el-zbirn- du.at.ua/2014\\_1/25.pdf](http://el-zbirn- du.at.ua/2014_1/25.pdf)

**References.**

1. Berdanova, O and Vakulenko, V. (2012), *Strategichne plnuvannya mistchvogo risvytku*. [Strategic planning of local development: a practical guide/ Swiss-Ukrainian project "Support to Decentralisation in Ukraine"], Sofya-A Kyiv, Ukraine
2. Lendiel, M. Vynnytskyi, B. and Rateychak, J. (2007), *Monitoring ta otsinyvannya strategy I program regionalnogo rosvytku v Ukraini* [Monitoring and evaluation of policies and programs for regional development in Ukraine], "KIS", Kyiv, Ukraine.
3. Goncharuk, P.A. (2003), "Monitoring of the strategic development plan of the city. (For example Berdyansk)", *Elektronnnyy katalog SL ONU II Mechnikov*, [Online], vol. 4, available at: <http://liber.onu.edu.ua/opacunicode/index.php?url=/notices/index/IdNotice:61740/Source:default> (Accessed 12 March 2015).
4. Olenkovska, L.P. (2014), "An effective system of monitoring the implementation of the strategic plan of the city based on the balanced scorecard", *Theory and Practice of Public Administration and Local Self-Government KHNTU*, [Online], vol 1, available at: [http://mmi.fem.sumdu.edu.ua/sites/default/files/mmi2012\\_4\\_81\\_90.pdf](http://mmi.fem.sumdu.edu.ua/sites/default/files/mmi2012_4_81_90.pdf) (Accessed 12 March 2015).

Стаття надійшла до редакції 19.03.2015 р.



ТОВ "ДКС Центр"