

УДК 65.011.26:65.012.2

Я. В. БЕРЕЖНИЙ

ОЦІНЮВАННЯ ЯК КОМПОНЕНТ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Проаналізовано використання моніторингу та оцінки управлінської діяльності (оцінювання) у процесі застосування стратегічного планування в державному управлінні. Розкрито його зміст і розглянуто наслідки використання в змінних умовах застосування стратегічного планування.

In the article the use of monitoring and estimation of administrative activity (evaluation) is analysed in the process of application of the strategic planning in public administration. His maintenance is exposed and the consequences of the use in the variable terms of application of the strategic planning are considered.

Формування і вироблення державної політики в демократичних країнах – це ступеневий процес, що ґрунтується на принципі поділу влади та характеризується об’єктивними залежностями. Вони, будучи похідними від внутрішньої структури системи “стримувань і противаг” окремих країн, мають чітко окреслені межі очікуваних коливань у державній політиці. Відповідно, такі очікування заздалегідь урівноважують суспільну поведінку, знижують рівень “різких” рухів державного апарату та неадекватність у суспільному сприйнятті. У цій площині побудова ефективних моделей розвитку системи державного управління визначає необхідність використання стратегічного планування. Процес опрацювання стратегії, а також її подальша деталізація у вигляді стратегічних та операційних планів повинні відбуватися лише після проведення попереднього стратегічного аналізу, що охоплює найважливіші зовнішні та внутрішні елементи з наступним виділенням пріоритетної мети та цілей. Досягнення ж мети та цілей політики великою мірою залежить не просто від виконання визначеного, а переважно від впливу здійсненого на цільову сферу. Відтак, постає проблема визначення можливостей використання та ролі відстеження (моніторингу) та визначення рівня впливу (оцінки) результатів політики чи програми в адресній сфері державного втручання.

До розгляду цієї тематики зверталися такі науковці, як Дж. Брайсон, П. Браун, Р. Розенфельд, В. Данн, Л. Пал, К. Вайс, Е. Ведунг та ін. Серед українських дослідників до теми стратегічного планування, використання в його процесі моніторингу та оцінки, привертала свою увагу О. Берданова, В. Вакуленко, О. Валевський, Ю. Полянський, В. Ребало, В. Романов, В. Тертичка, О. Кілієвич, Ю. Шаров та ін. У своїх працях науковці вказували на різні аспекти вироблення політики та практичного застосування стратегічного планування, їх поєднання з постійним моніторингом та оцінкою зовнішнього і внутрішнього середовища під час визначення сценаріїв поведінки суб’єктами реалізації державної політики.

Однак для розв'язання загальної проблеми визначення можливостей використання та ролі моніторингу і оцінки в процесі стратегічного планування залишається відкритим питання рівня інтегрованості, взаємозалежності та обов'язковості постійного використання моніторингу і оцінки в аналізі суспільних процесів при виробленні державної політики та подальшої розробки механізмів її втілення в життя на різних адміністративних рівнях державного управління.

Формується необхідність пошуку та визначення рівня балансу використання в стратегічному плануванні моніторингу і оцінки на різних адміністративних рівнях за допомогою якого з'являється можливість досягти оптимального результату щодо формування державної політики для конкретної країни в умовах постійної зміни середовища політики. Це, у свою чергу, надасть нового змісту визначеній широкій проблемі, вкаже на приховані потенційні можливості та ймовірні загрози стратегічного планування.

Мета роботи – розкрити зміст моніторингу й оцінки результатів політики чи програми (оцінювання) у процесі стратегічного планування.

Відстеження (моніторинг) та визначення рівня впливу (оцінка) результатів політики чи програми на адресну сферу державного втручання є кінцевою стадією процесу планування політики. Оцінювання результатів спирається на раціональні методи, запозичені в суспільних наук. Політика ставить собі за мету досягнення цілей, і вона має забезпечити контроль та оцінювання результатів, бо оцінка результатів – вирішальне свідчення, що певна політика досягла своїх цілей [2, с. 62]. Проходження повного циклу стратегічного планування ставить питання з формування нового циклу, його адекватності та здійсненності. Елементом постійного коригування реалізації стратегій у стратегічному плануванні та базою для подальшого оцінювання виступає моніторинг. Він допомагає оцінювати ступінь відповідності, виявляти незаплановані наслідки державних стратегій і програм, визначати перешкоди й обмеження у процесі реалізації та локалізувати джерела відповідальності за відхилення від політичних програм. Оцінювання надає знання стосовно розходжень між очікуваною й реальною дієвістю політики, що допомагає виробникам політики на етапі оцінювання політики процесу вироблення політики. Моніторинг має результатом не лише висновки про міру, до якої характер проблеми пом'якшується; він також може допомогти прояснити й дати критичну оцінку цінностей, якими керується політика, а також адаптувати або по-новому сформулювати політику й закласти основи реструктуризації проблем [5, с. 41]. Тобто, коли план вже якийсь час упроваджується, важливо переглянути стратегії і сам процес стратегічного планування, щоб підготуватися до його нового раунду. Чимало роботи, що стосується цієї фази, може бути частиною процесу впровадження. Однак, якщо організація якийсь час не займалася стратегічним плануванням, то це має бути окрема стадія. Її функціонування базується на плані впровадження, а план впровадження – це напрям діяльності державної організації протягом наступного року. У міру того, як проходить час, керівники організації та її підрозділів відчуватимуть потребу певним чином визначити, наскільки успішно цей план здійснюється. Вони також потребуватимуть певних вказівок, як діяти, якщо план виконується не так, як очікували. Показники виконавської діяльності –

це індикатори прогресу в напрямку виконання поставлених планом завдань. Необхідні для цього дані треба збирати під час виконання плану. Цими даними є облік видів діяльності, досягнутого прогресу та оцінка виконавської діяльності. За цими даними можна визначити, чи все йде згідно з планом.

Важливим завданням стратегічного планування є обговорення результатів, досягнутих протягом одного року, до початку планування на наступний рік. У плані це може бути просто пункт про проведення засідання для аналізу результатів і уроків попереднього року, які можуть допомогти в підготовці плану на наступний рік.

Нарешті, має бути підготовлено низку планів на випадок непередбачених ситуацій – ситуацій “якщо... , то...”. Для кожної такої ситуації готують план, який буде впроваджено у випадку необхідності. Такі плани можуть бути потрібними у випадку неповного розуміння зовнішніх факторів середовища. Вони готують організацію до екстремальної ситуації замість того, аби дозволити екстремальній ситуації диктувати свої умови [9, с. 51].

Цей крок процесу стратегічного планування не є останнім, а скоріше прикінцевим, що звужує невизначеність для подальшого планування та розробок тактичних чи перегляду/коригування стратегічних векторів у діяльності органів державної влади [12].

На підставі моніторингу та оцінювання результатів і процесу стратегічного планування готуються висновки щодо ефективності й результативності стратегічного планування та необхідності внесення корективів до засобів, завдань чи цілей стратегічного плану. Власне, за допомогою стратегічного планування звітність “вбудовується” у процес цього планування. А моніторинг та оцінка виконання завдань і досягнення стратегічних цілей стає обов’язковим елементом діяльності команди зі стратегічного планування. Вони, у свою чергу, є складниками оцінювання як категорії, що поділяється на: формальне (моніторинг) – отримання інформації, яка забезпечує зворотний зв’язок під час процесу стратегічного планування; і підсумкове – по закінченні кожного етапу стратегічного планування. У цілому оцінювання пов’язане з ретроспективною оцінкою управління, результатів і наслідків урядових дій задля ефективної самооцінки, глибшого розуміння і прийняття обґрунтованих рішень тими, хто відповідає за державні справи на національному і регіональному рівнях [4, с. 20]. Тобто складає систематичне застосування методів дослідження суспільних наук для оцінки основних понять, проектів, здійснення та корисності програм соціального втручання у процесі стратегічного планування, задля ретельного аналізу стратегій, програм (політики) з метою визначення її вартості й внесення будь-яких необхідних адміністративних чи політичних змін [6, с. 140].

У своїй основі оцінювання є результатом розвитку двох напрямів контрольної та дослідницької діяльності: аудиту та соціальних досліджень. Аудит виконавської діяльності та моніторинг пов’язані з “традиційним” аудитом і відслідковують діяльність програми, перевіряючи її своєчасність, дотримання цілей та бюджету. З часом усі зацікавлені в програмах сторони звернули увагу на питання більш віддалених наслідків впровадження стратегій, програм (політик). Це дало поштовх до використання методів соціальних досліджень, що надали інструменти й методи

для визначення причин і наслідків за допомогою систематичного та організованого процесу дослідження [8, с. 17]. Так, оцінювання сформувалося як загально-аналітичний процес, що може застосовуватися до будь-якої сфери суспільної діяльності. Проте особливістю регуляторної діяльності є те, що оцінювання обмежене тільки діяльністю урядових установ (тобто політичне або адміністративне), спланованими такими суспільними змінами, як державна політика, державні програми і державні послуги [4, с. 21].

Під час оцінювання наслідків (впливу) стратегія, програма вважається незалежною або причинно-наслідковою змінною величиною, вплив якої намагаються відділити від решти впливів. Тому оцінювання – це радше нагляд за стратегією, програмою, спрямований на оцінку зусиль, вкладених в її здійснення [6, с. 141]. Таким чином, оцінювання як одна зі складових адміністративного контролю є систематичним висвітленням останнього, а тому має ознаки опосередкованого державного втручання. Крім того, оцінювання є діяльністю нормативного характеру, відтак, для того щоб оцінити якість урядових заходів, необхідні чіткі критерії переваг і стандартів результативності.

Виконання будь-якої програми чи політики не можна вважати здійсненим без чіткого уявлення параметрів бажаного та їхнього співвідношення із задекларованими намірами (цілями політики). Тому ціла низка урядів держав світу, таких як США, Великобританія, Канада, Швеція, Австралія та ін., запровадили у своїх країнах програми оцінки діяльності, в яких установлення критеріїв оцінки посідають чи не найголовнішу роль. Такий підхід до управління виправданий тим, що критерії оцінки можна регулювати відповідно до вимог часу, стратегічних планів, а найголовніше, на територіях окремих адміністративно-територіальних одиниць, що в результаті підвищує ефективність управління та рівень розвитку території. Власне, говорити про ефективність не можна без поняття результативність, а про досягнення результату – без критеріїв оцінки [7]. Як правило, оцінювання – це здійснення систематичних оцінок операцій і/або результатів програми чи політики, порівняння з явно або неявно вираженими стандартами, що має сприяти поліпшенню програми чи політики [3, с. 620]. Тобто від інших видів досліджень оцінювання відрізняється постійною присутністю поряд з різними критеріями оцінки елемента порівняння.

Наведені кроки роблять процес стратегічного мислення та дій упорядкованішими і дають змогу більшій кількості людей брати в ньому участь. Коли цей процес застосовують систематично (не як одноразовий проект) до цілої організації, або принаймні, до її значної частини, то переважно доводиться будувати систему стратегічного планування. Така система дає змогу належно інтегрувати різні частини процесу, і крім того, вона підводить організацію до стратегічного менеджменту, а не лише до стратегічного планування.

Найчастіше стратегічне планування реалізується через оцінювання на основі використання SMART-goals підходу. Це – підхід, що визначає вимоги до конкретно сформульованих цілей стратегічного плану: конкретність (specific), вимірюваність (measurable), узгодженість (agreed-upon), досяжність (realistic), визначеність у часі (timed) [11, с. 24]. Зважаючи на свою повсюдну присутність у стратегічному плануванні, оцінювання відображає структурні кроки стратегічного планування у

власній структурі оцінки результатів реалізації того чи іншого плану, що покроково можемо визначити як досягнення повної відповіді та питання дослідження, а саме:

Крок 1: для чого (кого) здійснюється стратегічне планування? Здійснюється аналіз внутрішнього і зовнішнього середовища з наступним визначенням бачення (наслідок здійснення мети), мети (сукупність цілей) та стратегічних цілей (критичні питання) – дії, тобто конкретні причини, підстави досягнення певного наслідку (в баченні).

Крок 2: як досягатимуться визначені цілі, що необхідно зробити? Визначаються конкретні пріоритети (їх ранжування), оперативні цілі, завдання. При формуванні пріоритетів (оперативних цілей) варто звернути особливу увагу на їх конкретність, вимірюваність, узгодженість, досяжність та визначеність у часі. І, в першу чергу, – на відсутність перехресності між ними самими та наявності характеру дії, а не наслідку.

Крок 3: хто досягатиме визначених цілей? Визначаються виконавці з чітким вказуванням на спосіб досягнення бажаного результату. При цьому увага зосереджується на обмеженості ресурсів – як наслідок необхідності уникати створення додаткових органів, додаткових необґрунтованих витрат чи передбачати витрати з джерел, що на даний час не існують або не можуть бути використані (очікуються в майбутньому).

Крок 4: оцінка визначених пріоритетів, цілей завдань на основі порівняння. Відповідь на питання першого кроку: для чого (кого) здійснюється стратегічне планування? Визначаються вимірники (критерії оцінки) очікуваних результатів. Вимірники співвідносяться із SMART-goals критеріями, порівнюються між собою і об'єднуються за спільним коренем (спрямованістю), що і дає відповідь на питання (1). За незбіг отриманої відповіді з визначеним баченням, метою, стратегічними цілями (критичними питаннями) існуюче бачення, мета, цілі і, відповідно, пріоритети потребують перегляду чи уточнення за нововиявленими пріоритетами.

Звідси, внаслідок орієнтації на очікувані зміни в середовищі та комплексне зведення інформації про перебіг і рівень результату – оцінювання стає ключовим елементом стратегічного планування та управління зокрема. Важливим також є те, що розуміння та вміння застосовувати в плануванні процесуально-циклічні процедури та моделі, безпосередньо пов'язані з оцінюванням, дає змогу звужувати пошук придатних варіантів формування та реалізації політики та знижує рівень розпорошення уваги управлінців, особливо для складних систем управління, до яких належить суспільна організація. З іншого боку, моделі стратегічного планування мають тенденцію до концентрації на алгоритмічних кроках без урахування людського фактора. Практика доводить, що людська поведінка в процесі планування й реалізації планів є важливішим чинником, ніж “механіка” процесу. У міру того, як люди навчаються ідентифікувати проблеми й формулювати стратегії, все більше уваги треба приділяти розвитку їх потенціалу та здібностей. Разом з тим зростає усвідомлення корисності застосування “колективного розуму” як при формулюванні, так і при реалізації стратегії [10, с. 81]. Тобто, за суттю, процес стратегічного планування не є лінійним, а тому варіюється залежно від результуючого мислення “творців”. Учасники процесу переосмислюють зроблене декілька разів, перш ніж остаточно ухвалюють рішення – процес не завжди починається спочатку. Переважно організації виявляють або якийсь свій новий обов’язок, або якусь нагальну стратегічну проблему,

або якусь невдалу стратегію, або потребу наново оцінити те, що вони роблять, і це змушує їх вдатися до стратегічного планування як механізму постійного використання оцінювання. Власне, коли організація вже зайнялась стратегічним плануванням, то дуже ймовірно, що вона повернеться назад і почне спочатку – а саме: з визначення своєї місії, переоцінки свого місця в суспільній організації. До того ж, упровадження нового плану, зазвичай, починається перед тим, як усе планування завершено. Як тільки корисні дії визначено, їх треба виконувати, якщо тільки ці дії не ставлять під загрозу якісь майбутні дії, що теж можуть виявитися потрібними [1, с. 60]. Це, у свою чергу, спонукає до все того ж вироблення алгоритмів оцінювання діяльності не лише за результатом її здійснення або протягом здійснення, а до поєднання того та іншого протягом усього процесу досягнення мети. І, як наслідок, – набуття будь-яким цілепокладальним процесом рис стратегічного планування, виникнення потреби в ньому.

Отже, використання оцінювання спонукає до застосування стратегічного планування, надає чіткої форми процедурам і моделям стратегічного планування, полегшує досягнення бажаного результату незалежно від рівня складності системи управління та рівня її завершеності. Крім цього, залишає можливості широкого оперативного втручання у сфери, безпосередньо пов'язані з досягненням результату.

Таким чином, у державному управлінні оцінювання як одна зі складових адміністративного контролю є систематичним висвітленням останнього. Воно має ознаки опосередкованого державного втручання, що, за своєю природою, є інституційним і безпосередньо пов'язаним з процесами адміністрування, а тому залишається основним компонентом стратегічного планування як механізму здійснення адміністративної та управлінської діяльності. Використання оцінювання робить процес стратегічного планування упорядкованішим і дає змогу більшій кількості людей брати в ньому участь. Систематичне оцінювання дає змогу належно зінтегрувати різні частини процесу, і як наслідок підводить організацію до стратегічного менеджменту, а не лише до стратегічного планування. Відтак, подальшого дослідження потребує проблема розробки алгоритмів використання оцінювання як компонента стратегічного планування в державному управлінні.

Література:

1. *Брайсон Дж.* Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій / Дж. Брайсон; [пер. з англ. А. Кам'янець]. – Л.: Літопис, 2004. – 352 с.
2. *Браун П.* Посібник з аналізу державної політики / П. Браун; [пер. з англ.]. – К.: Основи, 2000. – 243 с.
3. *Вайс.* Оцінювання: Методи дослідження програм та політики / Вайс, Г. Керол; пер. з англ. Р. Ткачука та М. Корчинської; [наук. ред., пер. О. Кілієвич]. – К.: Основи, 2000. – 671 с.
4. *Ведунг Е.* Оцінювання державної політики і програм / Е. Ведунг; [пер. з англ. В. Шульга]. – К.: Все уuito, 2003. – 350 с.
5. *Данн, Вільям Н.* Державна політика: вступ до аналізу / Данн, Н. Вільям; [пер. з англ. Г. Є. Краснокутського]; [наук. ред. М. О. Баймуратов]. – Одеса: АОБАХВА, 2005. – 504 с.

6. *Кілієвич О.* Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки / *О. Кілієвич* – К. : Видавництво Соломії Павличко “Основи”, 2003. – 510 с.

7. *Кіфлюк Р.* Світовий досвід використання критеріїв оцінки діяльності органів місцевої влади. – Ч. 1. / *Р. Кіфлюк*. – Режим доступу : <http://rkiflyuk.ka> Кіфлюк m-pod.net.ua/index.php?id=statti&st_id=4

8. Оцінювання державної політики і програм : конспект лекцій до навч. дисципліни / уклад. : *В. А. Ребкало, Ю. Д. Полянський*. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 72 с.

9. *Розенфельд, Реймонд А.* Лекції з державної політики / *Розенфельд, А. Реймонд*. – К. : К.І.С, 2002. – 60 с.

10. *Шаров Ю. П.* Стратегічне планування в муніципальному менеджменті. Концептуальні аспекти : [монографія] / *Ю. П. Шаров*. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.

11. *Шаров Ю. П.* Стратегічне планування та реалізація політики на центральному, регіональному та місцевому рівнях : навч. посіб. / *Ю. П. Шаров*. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 56 с.

12. *Mitch Renkow* The Role of Strategic Planning in Community Decision Making on Environmental Issues / *Mitch Renkow, Leon E. Danielson, L. Steven Smutko*. – Режим доступу: <http://bae.ncsu.edu/programs/extension/publicat/arep/stratpln.html>

Надійшла до редколегії 26.03.2009 р.