

УДК 352.078.3 (410)

Д. В. СУХІНІН

ОСНОВНІ ПОКАЗНИКИ ТА ІНДИКАТОРИ ОЦІНЮВАННЯ, МОНІТОРИНГУ ТА КОНТРОЛЮ ЯКОСТІ МІСЦЕВИХ ПОСЛУГ: ДОСВІД ВЕЛИКОБРИТАНІЇ

Досліджено досвід Великобританії в розробці та застосуванні основних показників оцінювання, моніторингу та контролю якості місцевих послуг; визначено основні переваги таких показників та можливості їх застосування в Україні.

Ключові слова: індикатори оцінювання, місцеві послуги, показники якості місцевого виконання.

In this article is researching the experience of Great Britain in creation and utilization of the main indicators of assessment, monitoring and control of the quality of local services; are defining the main advantages of these indicators, and possibilities of their implementation in Ukraine.

Key words: performance indicators, local services, local performance measures.

Якість місцевих послуг є одним з найважливіших питань становлення ефективного територіального управління. Як слушно зазначають вітчизняні науковці, діяльність будь-якого органу влади має бути ефективною та прозорою. Основними цілями органів місцевої влади по відношенню до населення має бути надання якісних послуг з оптимальними витратами при прозорій діяльності та чіткій відповідальності. Одним із шляхів, що забезпечують досягнення вказаних цілей, є визначення критеріїв оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади, у тому числі і органів місцевого самоврядування, які є найбільш наближеними до населення та безпосередньо відповідають за якість послуг, що їм надаються [3, с. 230].

В Україні показники та індикатори оцінювання якості виконання, що застосовуються, не є ефективними повною мірою. У цілому система оцінювання, моніторингу та контролю якості місцевих послуг на основі чітко визначених показників та індикаторів ще не сформована. Отже, вивчення досвіду країн, що успішно застосовують такі системи, є досить важливим для України.

Серед вітчизняних науковців, які досліджують питання якості послуг, що надаються населенню з боку органів місцевої влади, слід виділити праці таких дослідників, як В. Антоненко, М. Баймуратов, О. Батанов, О. Берданова, В. Вакуленко, М. Василенко, Б. Винницький, О. Галацан, М. Дацишин, А. Дегтяр, О. Ігнатенко, В. Керецман, М. Лендшел, В. Маматов, Т. Мамагова, В. Мамонова, С. Могильний, М. Орлатий, Ю. Ратейчак, І. Чикаренко, Ю. Шаров та ін.

Майже всі вищезазначені науковці наголошують на необхідності чітко встановлених критеріїв і показників оцінювання якості місцевих послуг. Так, А. Дегтяр підкреслює, що в багатьох розвинених країнах світу застосовуються

технології оцінювання (вимірювання) результатів діяльності, що базуються на процесах збору детальної інформації про ефективність, результативність та якість послуг, що надаються населенню. А для ефективного застосування даних технологій важливим є чітке визначення концепції діяльності та вибір відповідних критеріїв (вимірників) [2, с. 39].

Незважаючи на те, що вітчизняні науковці одностайно наголошують на важливості застосування світового досвіду в оцінюванні якості місцевих послуг, праць, що комплексно досліджують світовий досвід, критерії та показники оцінювання, можливості їх застосування в Україні ще вкрай недостатньо.

Метою даної статті є дослідження досвіду Великобританії в установленні та застосуванні показників оцінювання якості місцевих послуг як країни, що є однією з лідируючих у цій сфері.

У Великобританії існує розуміння того, що необхідно, щоб місцева громада була залучена до розробки та визначення індикаторів оцінювання якості послуг та встановлення цілей виконання, які як і індикатори мають бути відображені в місцевому плані виконання. Результатом спільної роботи місцевої громадськості, органів влади центрального та локального рівнів стало розроблення критеріїв оцінювання якості виконання, що знайшло своє відображення в документі під назвою “Guidance on Local Performance Indicators” (“Настанови щодо індикаторів місцевого виконання”) [5].

Даний документ чітко розділяє індикатори, що розроблені на національному рівні, та індикатори, що розроблені органами місцевого управління спільно з громадою. Індикатори, що розроблені на національному рівні, мають назву відповідно до програми в цілому – Best Value Indicators (Індикатори найкращої якості), а місцеві індикатори, відповідно – Local Performance Indicators (Місцеві індикатори виконання). У той же час наголошується на тому, що всі індикатори досить часто переплетені та застосовуються спільно, відповідно до завдань і напрямів діяльності [5, с. 7]. Місцеві індикатори визначені як “форма оцінювання виконання повноважень органів місцевої влади, відповідності місцевим потребам та встановленим цілям” [Там же, с. 4]. Вони є частиною системи загальних індикаторів національного рівня.

Схема оцінювання експерта світового банку Р. Гран щодо підходів до оцінювання містить основні складові, на основі яких і формуються основні критерії та індикатори оцінювання, моніторингу та контролю. Вони одночасно і є основними критеріями, за якими здійснюється оцінювання якості послуг та інших напрямів діяльності органів місцевої влади. При цьому грошова цінність (фінансова ефективність) формується через досягнення певної рентабельності та продуктивності, що забезпечує отримання певної ефективності (співвідношення результатів і витрат) [4]. На цих засадах встановлюються основні критерії оцінювання якості послуг і діяльності місцевої влади.

Критерії оцінки результативності діяльності влади використовуються в багатьох розвинених демократичних країнах. Їх ще називають виконавчі критерії

або критерії результативності. Вони допомагають оцінювати якість та ефективність послуг, що надають органи місцевої влади, результативність їх діяльності в цілому.

Вітчизняні науковці зазначають, що 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 їх 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 для широкого колу громадськості [3, с. 230–231].

Органи місцевої влади Великобританії використовують широкий спектр різноманітних індикаторів, що допомагають оцінити ефективність їх діяльності. Кількість таких індикаторів у деяких муніципалітетах досягає 300-400. У той же час занадто велика кількість індикаторів може призвести до їх неточності та неефективності, а також зосередженні уваги не на якості, а на кількості. Саме тому останніми роками в країні акцент робиться на скороченні кількості місцевих індикаторів оцінювання виконання, залишаючи ті індикатори, що забезпечують чітку та корисну інформацію [5, п. 3.2.].

Також простежується тенденція переходу від індикаторів, пов'язаних з внеском (inputs), наприклад кількість персоналу у процесі надання послуги – до індикаторів, що ґрунтуються на кінцевому виході, випуску продукції (outputs). Важливим також вважається включати до індикаторів оцінювання місцевих послуг ті, що пов'язані із загальною вартістю послуги. Іншим типом індикаторів є ті, що оцінюють часові рамки.

Таким чином, якщо узагальнити основні напрями визначення критеріїв оцінювання якості місцевих послуг, що використовуються в країні, то їх можна визначити як критерії, що оцінюють:

- які ресурси спрямовані на надання послуги;
- який час необхідний для надання послуги та який був затрачений фактично;
- чи відповідають цілі та завдання щодо надання послуги наявним ресурсам для її надання, потребам громадян та суспільній необхідності тощо;
- скільки коштує надання послуги по факту та скільки грошей було заплановано на її надання;
- чи відповідає отриманий результат встановленим на перших етапах цілям;
- яке співвідношення внеску та витрат, продукції на виході з внеском, витрат та результату;

– наскільки результат надання послуги відповідає встановленим стандартам та очікуванням громадян тощо.

Оцінюються також і самі індикатори, зокрема, наскільки вони відображають місцеві потреби, наскільки відповідають їм і специфіці організації.

У зазначеному вище документі “Guidance on Local Performance Indicators” (“Настанови щодо індикаторів місцевого виконання”) не лише визначаються найбільш корисні індикатори, а й ознаки тих, що найменш корисні та важкі в застосуванні. Зазначається, що серед індикаторів, які досить часто виключаються зі списку ефективних та корисних, є такі:

- індикатори, для яких не існує чітких та конкретних засобів вимірювання;
- індикатори, які важко проконтролювати;
- індикатори, які скоріше оцінюють потреби послуги ніж її надання у відповідності з потребами суспільства;
- індикатори, які використовуються лише тому, що для оцінювання на їх основі легко зібрати інформацію та дані;
- індикатори, які підбурюють до необґрунтованих та небезпечних кроків для інших видів послуг тощо (п. 3.4) [5, с. 9].

Ураховуючи останній пункт, важливим у встановленні та використанні індикаторів оцінювання вважається їх збалансованість. У настановах зазначається, що, при встановленні критеріїв оцінювання необхідно переконатись у тому, що вони відображують усі аспекти послуги та її надання [Там же, с. 9–10].

Якщо узагальнити всі основні типи індикаторів оцінювання якості місцевих послуг у Великобританії, то можна здійснити таку їх класифікацію:

1. Індикатори партнерства громади. Дані індикатори за своєю природою мають багато спільного з “cross-cutting” індикаторами, оскільки спрямовані на оцінювання цілей високого рівня як то соціально-економічний місцевий розвиток. У той же час, на відміну від таких індикаторів, дані індикатори більш спрямовані не на outcomes (результати), а на outputs (кінцевий внесок) та на індикатори продуктивності. Основний акцент даного виду індикаторів спрямований на оцінювання того, чи відповідають послуги, їх якість прагненням місцевої громади та наскільки самі громадяни залучені до процесу надання послуг. Такі індикатори також широко застосовуються при проведенні місцевого моніторингу.

2. Індикатори корпоративної діяльності місцевої ради. Це також індикатори корпоративних цілей високого рівня. Вони мають багато спільного з попереднім видом індикаторів, але ж спрямовані на оцінювання безпосередньо дії. У той же час вони поєднують індикатори двох попередніх видів – як outputs, так і outcomes, тобто продуктів та результатів. Даний вид індикаторів оцінює також реальний внесок місцевої ради до реалізації загальних цілей розвитку громади та зовнішнього й внутрішнього партнерства.

3. Індикатори послуги. Даний вид індикаторів спрямований безпосередньо на оцінювання якості послуги за такими показниками, як ефективність і

продуктивність. У той же час широко застосовуються індикатори, що порівнюють внесок з кінцевим результатом.

4. Індикатори менеджменту/управління. Це досить широкий спектр індикаторів, які допомагають краще управляти процесом надання послуг. Вони вміщують у себе індикатори рівня задоволення населення послугами, стану ресурсного забезпечення, часових лімітів. Вони можуть поєднувати значну кількість індикаторів наданих вище. У той же час, деякі індикатори цього виду можуть бути пов'язаними з індивідуальними персональними цілями та завданнями менеджерів.

Особливе місце серед усіх індикаторів оцінювання якості займають ті, що поєднують різноманітні напрями діяльності та різноманітні інтереси різних соціальних груп та виконавців. Такі індикатори отримали назву “cross-cutting indicators” (індикатори, що перетинаються та пов'язані між собою). Вони охоплюють ті аспекти діяльності, що пов'язані між собою та впливають на колективне виконання різних організацій та департаментів. Таким чином, це індикатори, що оцінюють колективне виконання на основі більш широких цілей, як-то: загальні інтереси соціально-економічного розвитку громади, цілі міської ради щодо стратегічного партнерства тощо. Як правило, такі індикатори у Великобританії застосовуються при підготовці стратегічних планів територіального розвитку. Вони фокусуються на кінцевих результатах випуску продукції, тобто у випадку надання послуг населенню з боку органів місцевої влади, на результатах надання та отримання послуги на виході (outcomes) та вміщують у себе:

- індикатори оцінювання рівня життя населення;
- індикатори місцевого сталого розвитку;
- ключові індикатори “Найкращої якості”, що визначені на національному рівні;
- індикатори рівня задоволення громадян;
- індикатори, що пов'язані з національними програмами тих послуг, що надаються на місцевому рівні як то охорона здоров'я, безпека населення, транспорт тощо;
- показники соціального та економічного розвитку як то безробіття, зайнятість населення, рівень та стандарти надання соціальної допомоги громадянам.

Дані індикатори розглядаються як важливий аспект стимулювання більш активної співпраці між різними департаментами та органами місцевої влади в реалізації корпоративних цілей і завдань. Також вважається, що вони допомагають ефективному проведеному моніторингу якості виконання стратегічних цілей та завдань місцевого розвитку [5, с. 10–11].

Широкого застосування у практиці органів місцевої влади Великобританії знайшли також критерії, що входять до Моделі Європейського Фонду управління якістю та є складовою частиною програми “Найкраща якість”. Вони розподіляються за п'ятьма основними структурними показниками (таблиця).

Основний акцент у даній моделі робиться на результат, який, у свою чергу, має різні спрямування та розділяється: на результати для громадян, споживачів, суспільства; ключові результати.

Ці дві категорії результатів мають свої критеріальні системи оцінювання ступеня досягнення очікуваного.

Так, результати для громадян, споживачів та суспільства оцінюються за двома основними напрямками:

1. Моніторинг того, наскільки результати відповідають інтересам усіх зацікавлених сторін, у тому числі споживачів.

2. Індикатори виконання, що є засобом внутрішнього контролю організації того, наскільки вона відповідає потребам споживачів.

Ключові результати підрозділяються на:

1. Ключові стратегічні результати, що були заплановані організацією (окрім тих, що входять до результатів для громадян, споживачів та суспільств).

2. Ключові індикатори оцінювання виконання, що є внутрішнім засобом оцінювання операційного поточного виконання та допомагають досягти ключових стратегічних результатів [1].

Погоджуємось з тими дослідниками, які наголошують на особливому значенні показників для ефективного оцінювання якості діяльності та послуг. Це поліпшує результативність роботи органу місцевої влади та надає йому всю необхідну інформацію щодо її продуктивності, ефективності та результативності – основних критеріїв оцінювання якості виконання.

Таким чином, критерії або індикатори оцінювання виконання та якості місцевих послуг, що застосовуються у Великобританії, відображають:

– стратегічні цілі: чому існує дана послуга та що необхідно досягти для її якісного надання;

– вартість і продуктивність: ресурси, що спрямовані на надання послуги та продуктивність, з якою вони перетворені на кінцевий продукт;

– результати надання послуги: наскільки добре та якісно була надана послуга та ступень досягнення стратегічних цілей, що були встановлені на початку;

– якість наданої послуги та її відповідність та відображення прагнень, інтересів та очікувань громадян;

– прозорий та вільний доступ до послуги: легкість у доступі всіх мешканців громади до послуг.

Дані показники та вищенаведена їх структура можуть бути взяті за основу їх розроблення та впровадження в Україні.

Основними перевагами таких індикаторів оцінювання, що вміщують в себе і моніторинг та контроль, є такі:

1. Прогрес в оцінюванні в напрямку досягнення та забезпечення виконання встановлених цілей. Найголовнішим є те, що встановлені та визначені критерії та індикатори оцінювання допомагають виявити відповідність або невідповідність діяльності встановленим цілям.

2. Забезпечення чіткості визначення місцевих пріоритетів. Українською важливою вважається можливість доповнення національних стандартів виконання місцевими

індикаторами, що забезпечують дотримання місцевих інтересів та прагнень і побажань місцевої спільноти. Це значною мірою покращує місцевий процес прийняття рішень.

Таблиця

Основні структурні показники
Моделі Європейського Фонду управління якістю

<i>Основні структурні показники</i>	<i>Зміст основних показників</i>
Лідерство	Створення, моделювання та посилення якості; активна зовнішня та внутрішня участь, гнучкість до змін та швидкість здійснення змін, персональна комунікація, натхнення
Стратегія	яким чином розробляється стратегія; яким чином здійснюється комунікація в рамках розробки та реалізації стратегії; чи враховуються інтереси усіх зацікавлених сторін; яким чином впроваджується стратегія; яким чином та за якими показниками здійснюється моніторинг виконання стратегії
Громадяни	управління людськими ресурсами заради створення сприятливого середовища; упевненість, що громадськість підготовлена для її участі; оцінювання того, яким чином громадськість сприймає свою активну участь у процесах надання послуг; комунікація
Партнерство та ресурси	стан забезпечення ресурсами для забезпечення та реалізації стратегії та ефективного процесу надання послуг: – зовнішнє партнерство; – фінансові ресурси; – матеріально-технічні ресурси; – технології; – інформація, знання та досвід
Процеси, продукти, послуги	управління процесом та технології забезпечення покращення якості; фокус на споживача, маркетинг надання послуг; управління, розвиток та посилення взаємозв'язків споживачів та тих, хто надає послуги

3. Відповідальність громади. Більшість органів місцевої влади намагається залучати місцеве населення до спільного процесу надання послуг. Критерії, на основі яких здійснюється ця діяльність, підвищують відповідальність громади в цілому.

4. Покращення управління та процесу надання послуг. Критерії та індикатори оцінювання вкрай важливі в щоденній діяльності органів місцевої влади, що є найбільш наближеними до населення й зобов'язані щоденно з ним

працювати та співпрацювати. Саме через відповідні показники орган місцевої влади може побачити, наскільки його реальне виконання відрізняється або наскільки відповідає встановленим цілям і визначеним потребам суспільства.

5. Внутрішня відповідальність. Даний пункт тісно пов'язаний з попереднім, оскільки внутрішня система оцінювання та контролю має здійснюватись не лише в певний період, а також і щоденно, оцінюючи щоденну діяльність на основі певних критеріїв.

6. Ефективність політики та розподілу ресурсів. Як частина загальної структури управління якістю виконання, місцеві індикатори виконання допомагають більшій поінформованості політичних рішень на місцевому рівні та розподілу відповідних ресурсів. Таким чином дані індикатори є важливими у формуванні бюджету та в бюджетному процесі в цілому.

7. Діяльність на основі партнерства. Місцеві індикатори оцінювання якості виконання є засобом оцінювання спільної та узгодженої діяльності різних органів влади на основі спільно визначених цілей та завдань. Вони також є показниками якості та ефективності партнерства органів місцевої влади з громадськістю у разі спільного надання місцевих послуг.

Зазначені вище переваги наочно свідчать про необхідність застосування описаних підходів в Україні. Тому подальші наукові дослідження мають стосуватись механізмів розробки та впровадження даних критеріїв оцінювання якості місцевих послуг у вітчизняну практику функціонування органів місцевого самоврядування. Пріоритетом подальших наукових розвідок з даної проблематики мають стати можливі шляхи застосування досліджуваних вище показників якості місцевого виконання.

Література:

1. Критерії оцінювання (короткий огляд) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ddexcellence.com/About%20Excellence/Criteria.htm>.

2. Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали наук. практ. конф., Дніпропетровськ, 15-16 травня 2009 р./ за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – 310 с.

3. Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування : матеріали міжн. конф., м. Київ, 11-12 черв. 2002 р. / упоряд. : В. Кравченко, М. Пухтинський. – К. : Логос, 2002. – 253 с.

4. *Grun Rebekka E.* Monitoring and Evaluating Projects: A step-by-step Primer on Monitoring, Benchmarking, and Impact Evaluation. The International Bank for Reconstruction and Development / Rebekka E. Grun // The World Bank 1818 H Street, NW, Washington, 2006. – 59 p.

5. *Guidance on Local Performance Indicators.* Department for Transport, Local Government and the Regions : London, 2000. – 22 p.

Надійшла до редколегії 27.04.2013 р.