

Ірина Кравчук,
кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри державної політики
та управління політичними процесами НАДУ

Перспективи застосування загальної схеми оцінювання (CAF) в Україні

У статті проаналізовано цілі, критерії та структуру загальної схеми оцінювання (CAF), рекомендовані етапи її впровадження, можливість застосування цієї моделі в Україні.

Ключові слова: оцінювання діяльності державних інституцій, моделі досконалості, управління якістю.

The objectives, criteria and structure of Common Assessment Framework (CAF) and recommended stages of its implementation are analyzed. The perspectives of application of this model in Ukraine are addressed.

Key words: performance evaluation of public institutions, excellence models, quality management.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. У теорії та практиці державного управління кілька останніх десятиліть звертають особливу увагу на ефективність та результативність політики, оцінювання впливу дій уряду на життя пересічних громадян. Тому оцінювання державної політики та діяльності окремих державних інституцій набуває все більшої актуальності та поширення у світі.

Європейські країни широко використовують самі найрізноманітніші моделі для цих цілей - систему збалансованих показників (Balanced ScoreCard), модель досконалості Європейської фундації управління якістю (EFQM), загальну схему оцінювання (Common Assesment Framework - CAF). Стандарти ISO також передбачають можливість проведення самооцінювання вищим керівництвом центрального органу виконавчої влади (ЦОВВ) впровадження системи управління якістю у своїй інституції. Незважаючи на обов'язковість провадження стандартів ISO, значні зусилля з боку Держспоживстандарту, Головдержслужби та уряду в цілому, далеко не усі інституції змогли впровадити цю систему управління якістю.

Модель САФ, яка розрахована на інституції, які ще не мають жодного досвіду управління якістю, може бути цікавою для українських ЦОВВ або їх підрозділів. Вона розроблена європейськими управлінцями для своїх власних потреб, тобто для проведення самооцінювання діяльності державними інституціями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальна схема оцінювання (САФ) походить від Моделі досконалості Європейської фундації управління якістю (EFQM) та моделі, розробленої в Німецькому університеті адміністративних наук у м. Спєр. САФ пропонує схему оцінювання, яка враховує специфіку публічного сектору.

САФ є результатом співпраці міністрів та посадових осіб, які відповідають за питання державного управління в країнах-членах ЄС. Модель розроблена у 2000 р. під егідою Інноваційної групи з питань державної служби (Innovative Public Service Group) з метою обміну та поширення кращого досвіду у сфері модернізації державного управління. У 2002 р. її було переглянуто та вдосконалено. Того ж року в Маастрихті при Європейському інституті державного управління було створено Ресурсний Центр САФ, який організовує навчання, надає підтримку організаціям, які бажають використовувати САФ, аналізує та оцінює результати використання моделі. На підставі результатів аналізу практики використання САФ було підготовлено оновлену версію Методичних рекомендацій САФ (2006 р.), які перекладено на 20 мов [2]. Також розроблено електронні інструменти САФ у мережі Інтернет для проведення самооцінювання. Ряд країн розробили свої власні методичні рекомендації та інструменти для впровадження моделі.

Питання можливості використання САФ в Україні для оцінювання діяльності органів контролю порушувалося в статті В.Маматова та Т.Маматової. Дослідники наводять короткий опис моделі та зазначають, що протягом 2004-2008 рр. в Україні було проведено низку семінарів щодо самооцінювання за моделлю САФ, опубліковано переклад відповідної методики [1]. Ю.П.Шаров та І.А.Чикаренко намагаються обґрунтувати, яким чином певні елементи САФ можна застосовувати до оцінки муніципальних проектів [3].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття. Проте поки що немає комплексних наукових досліджень та практичних розробок у цьому напрямі, порівняння моделі САФ з іншими моделями, що використовуються в Україні та світі, не проаналізовано їх переваги та недоліки.

Формулювання цілей статті. Тому метою статті є детальний аналіз цілей, критеріїв, структури загальної схеми оцінювання (САФ), рекомендованих етапів її впровадження та можливості застосування моделі в Україні.

Виклад основного змісту. Загальна схема оцінювання (САФ) є інструментом для проведення самооцінювання організаціями публічного сектору.

Метою САФ є чотири основні цілі: впровадити в державне управління принципи загального управління якістю (Total Quality Management) і поступово розвивати їх через використання та розуміння необхідності самооцінювання, перехід від послідовності дій "плануй-виконуй" ("plan-do") до повного циклу "плануй-виконуй-перевірй-дій" ("plan-do-check-act"); полегшити самооцінювання організації публічного сектору з метою діагностування та вдосконалення діяльності; налагодити зв'язок між різними моделями управління якістю; полегшити взаємне (порівняльне) навчання (bench learning) між організаціями публічного сектору [2].

САФ можна застосовувати до публічної адміністрації на національному/федеральному, регіональному та місцевому рівні. Модель можна застосовувати до всього органу чи організації, або до окремого підрозділу, якщо він достатньо автономний у своїй діяльності. У деяких випадках у великих інституціях самооцінювання може охоплювати лише частину організації, тобто певний структурний підрозділ або департамент [5].

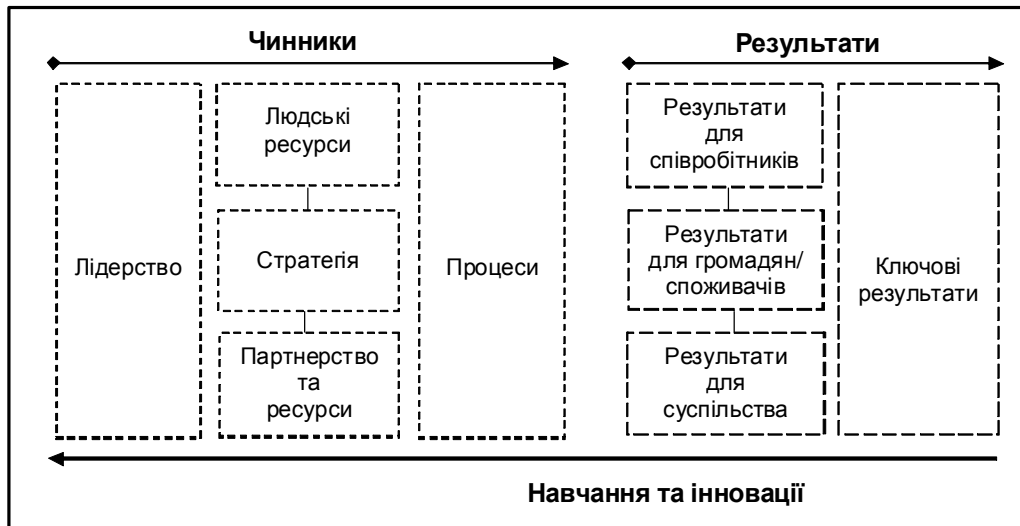
У процесі оцінювання організацій державного сектору САФ враховує такі їх особливості:

- демократична відповідальність/підзвітність;
- урахування законодавчої, правової та нормативної бази;
- зв'язок із політичним рівнем;
- залучення зацікавлених сторін (стейкхолдерів) та знаходження балансу у задоволенні їх потреб;
- досконалість системи надання послуг;
- ефективне використання бюджетних коштів;
- досягнення встановлених цілей;
- управління модернізацією, інноваціями та змінами [2].

САФ базується на принципах Моделі досконалості Європейської фундації управління якістю (EFQM): досягнення збалансованих результатів; додана вартість для споживачів; лідерство; управління, що ґрунтується на процесах; досягнення успіху за допомогою людських ресурсів; культивування творчого підходу та інновацій; розвиток партнерства; відповідальність за стабільне майбутнє.

Загальну схему оцінювання можна зобразити у вигляді схеми [2] (див. рисунок).

Модель САФ бере за основу ті ж самі 9 критеріїв Європейської фундації управління якістю (EFQM). П'ять із них (лідерство; людські ресурси; стратегія; партнерство та ресурси; процеси, продукти та послуги) - це чинники (Enablers) та чотири (результати для співробітників, результати для споживачів, результати для суспільства) це результати. Зв'язки між чинниками та результатами зображуються графічно у вигляді такої самої схеми, як і модель EFQM. 28 складових цих критеріїв визначають пріоритетні сфе-



Модель досконалості Європейської фундації управління якістю

ри, які мають бути оцінені за певною шкалою для аналізу діяльності організації [2]. Методичні рекомендації CAF передбачають детальний запитальник для практичного проведення інституцією самооцінювання за 28 складовими 9 критеріїв.

Оцінювання в балах кожного критерію і складових моделі має 4 головних цілі:

- 1) надати інформацію про певні напрями, які насамперед потребують удосконалення;
- 2) виміряти власний прогрес, проводячи оцінку за критеріями CAF щороку або один раз у два роки, що є позитивним досвідом (good practices) відповідно до більшості підходів управління якістю;
- 3) відзначити як позитивний досвід сфери, в яких отримані найвищі бали за критеріями "чинників" та "результатів". Високі бали в групі критеріїв "результати" свідчать про наявність позитивного досвіду у групі "чинники";
- 4) допомогти знайти партнерів для зіставлення управлінських підходів (benchmarking) та порівняльного навчання (bench learning) [2].

Головною метою порівняльного навчання є зіставлення підходів різних організацій до управління чинниками та досягненнями. Модель CAF оцінює не лише різні аспекти діяльності організації. Вона враховує всі зв'язки між елементами моделі, які пов'язані між собою та мають взаємний вплив. У структурі моделі враховані такі зв'язки: причинно-наслідкові зв'язки між чинниками та результатами/наслідками; системний зв'язок між чинниками [2].

Методичні рекомендації CAF 2006 р. пропонують дві схеми оцінювання - класичну і розгорнуту, які можна обрати залежно від наявності досвіду управління якістю в організації [2].

Методичні рекомендації для впровадження САФ рекомендують наступні стадії:

◆ стадія 1 - початок запровадження САФ (прийняття рішення, яким чином організувати та спланувати процес самооцінювання);

◆ стадія 2 - процес самооцінювання (формування робочої групи для здійснення самооцінювання, організація навчання, проведення самооцінювання, підготовка звіту з описом результатів самооцінювання);

◆ стадія 3 - підготовка плану вдосконалення та визначення пріоритетів (підготовка плану удосконалення на підставі звіту про результати самооцінювання, оприлюднення плану заходів з удосконалення діяльності, впровадження плану, планування наступного оцінювання) [2].

Впровадження моделі в конкретній організації або інституції потребує політичної волі та підтримки керівництвом; детального планування та організації процесу; консенсусу та спільного розуміння проблеми керівництвом та членами робочої групи, ряду комунікаційних заходів, але насамперед бажання вдосконаливати управління інституцією на підставі результатів самооцінювання.

У більшості країн надання організаційної підтримки в поширенні моделі САФ, як правило, покладено на міністерство або агенцію, яке відповідає за питання державної служби [5]. Поширення моделі здійснювалося за допомогою брошур та інформаційних листів, електронних інструментів та посібників, навчання та індивідуального консультування, коучингу [4]. САФ використовувалась у різних секторах на центральному та місцевому рівні. У дев'яти із десяти випадків інституції розпочинали заходи з удосконалення своєї роботи після проведення самооцінки [4]. За даними Ресурсного центру САФ, станом на 12 лютого 2009 р. було близько 1698 зареєстрованих користувачів у 35 країнах та європейських інституціях. Зараз ця цифра сягає близько 2 тис. організацій. Нижче наведено таблицю розподілу користувачів САФ за країнами станом на лютий 2009 р. (див. таблицю) [6].

Використання САФ у країнах світу

Італія – 316	Румунія – 33	Туреччина – 5
Бельгія – 243	Греція – 32	Латвія – 5
Данія – 231	Фінляндія – 30	Болгарія – 5
Угорщина – 118	Естонія – 18	Швеція – 5
Португалія – 101	Словаччина – 18	Ірландія – 5
Німеччина – 87	Боснія-Герцеговина – 17	Велика Британія – 5
Домініканська Республіка – 62	Франція – 16	Інституції ЄС – 4
Австрія – 63	Іспанія – 16	Китай – 2
Польща – 63	Швейцарія – 15	Нідерланди – 1
Чеська Республіка – 58	Кіпр – 13	Хорватія – 2
Словенія – 50	Люксембург – 12	Македонія – 1
Норвегія – 37	Литва – 7	Намібія – 1

SAF сумісна з іншими, більш деталізованими та складнішими моделями управління якістю. Організація, яка хоче обрати певну модель управління якістю, може використати SAF як перший крок для самооцінки та визначення власних потреб, проблем та слабких місць. Порівняно із більш складними моделями управління якістю, SAF більш проста та зрозуміла для початківців, які ще не використовували жодних моделей. Згодом організація може обрати більш складну модель управління якістю [2]. Крім того, SAF є безкоштовною моделлю. Проте додаткових витрат потребує навчання персоналу, експертне супроводження, переклад документації.

Якщо порівнювати SAF та Модель досконалості EFQM, то нами вже було відмічено, що SAF походить від Моделі досконалості EFQM в публічному секторі. Тому аргументом на користь SAF є те, що вона адаптувала принципи та концепції загального управління якістю, які спочатку використовувалися в приватному секторі в рамках Моделі досконалості EFQM, до особливостей інституцій публічної адміністрації.

Якщо порівнювати SAF та Систему збалансованих показників, то SAF в основному є діагностичним інструментом оцінювання діяльності публічної адміністрації та може бути використана для порівняння показників аналогічних інституцій публічного сектору. Система збалансованих показників передусім є комплексною системою стратегічного планування та управління організацією, елементом якої є оцінювання діяльності. Перевагою SAF є стандартизована структура та система показників для інституцій публічного сектору із шкалою їх вимірювання, наявність електронного інструменту для проведення оцінювання із можливістю безкоштовної реєстрації зацікавленої інституції на веб-сторінці Ресурсного центру SAF.

Система збалансованих показників не має готової структури і стандартних показників. Вона пропонує методологію для розробки системи стратегічного планування й управління організацією та індивідуальних показників для різних рівнів управління в рамках чотирьох перспектив (перспективи навчання та розвитку; перспективи робочих процесів; перспективи для споживачів та фінансової перспективи). Крім того, це вимагатиме розробки відповідного програмного забезпечення. Тобто впровадження системи збалансованих показників є більш ресурсозатратним, ніж використання SAF.

Якщо ж інституція публічного сектору хоче не лише провести оцінювання своєї діяльності, а й створити цілісну автоматизовану систему стратегічного планування й управління, то розробка та впровадження системи збалансованих показників (Balanced ScoreCard) буде вдалим рішенням.

Порівнюючи принципи управління, на яких базується ISO, з одного боку, та Моделі досконалості EFQM і SAF з другого, можна констатувати, що спільними для них є такі принципи: орієнтація на споживача або замовника; лідерство; процесний підхід; активне залучення співробітників для

досягнення успіху; розвиток партнерства та взаємовигідних стосунків із постачальниками. ДСТУ ISO 9004-2001 передбачає також принцип постійного вдосконалення та прийняття рішень на підставі фактів. EFQM та CAF відрізняються від ISO зосередженням на принципах досягнення збалансованих результатів, стимулювання творчого підходу та інновацій, відповідальності за стабільне майбутнє.

Висновки. Таким чином, CAF створює передумови для постійного вдосконалення діяльності державної інституції. Зокрема, забезпечує оцінку за встановленою шкалою відповідно до критеріїв, які є загально визнаними у державному секторі в усій Європі; відзначає прогрес та суттєві досягнення; є засобом досягнення узгодженості та компромісу щодо напрямів удосконалення організації; встановлює зв'язок між різними результатами та факторами або діями; заохочує ентузіазм серед працівників, оскільки залучає їх до процесу удосконалення; дає можливість підтримувати та обмінюватися позитивним досвідом у різних сферах з іншими організаціями; допомагає інтегрувати різні ініціативи з управління якістю у звичайний процес управління; є засобом вимірювання прогресу протягом певного часу шляхом регулярного самооцінювання [2]. Модель CAF створює передумови для вироблення та впровадження спільних підходів та принципів у сфері державного управління в Європі.

Тому в Україні варто розширювати практику використання моделей досконалості та управління якістю за рахунок моделей, які поширені в інших країнах. Різні органи та інституції публічної адміністрації мають обирати власну модель досконалості або управління якістю залежно від особливостей свого сектору, потреб, досвіду.

Для організацій та інституцій, які ще не впровадили жодних систем управління якістю, як перший крок краще спочатку застосовувати CAF для проведення початкової оцінки. Адже CAF є найпростішою та дає загальну картину про сильні та слабкі сторони інституції. Перевагою CAF для органів публічної адміністрації є безкоштовність цієї моделі. Інституції, які успішно застосовують CAF протягом певного часу, проводять регулярне самооцінювання, згодом можуть обрати більш складну модель: ISO або систему збалансованих показників чи будь-яку іншу модель. Отримавши певний досвід застосування простішої моделі та цілісну картину своїх сильних та слабких сторін, інституції згодом будуть готові застосовувати складнішу модель.

Перспективи подальших досліджень. Перспективним напрямом подальших досліджень може бути вироблення конкретних заходів щодо пілотного провадження CAF в Україні.

Список використаних джерел

1. *Маматов В.* Система оцінювання якості діяльності органів державного контролю / В. Маматов, Т. Маматова // Стандартизація. Сертифікація. Якість. - 2008. - № 5. - С. 40-44.

2. Общая схема оценки (CAF) (версия 2006). - Режим доступа : <http://www.eipa.eu/files/File/CAF/Brochure2006/RUS-CAF-2009.pdf>

3. Шаров Ю. П. Оцінка муніципальних проектів з позицій сучасних концепцій якості та результативності діяльності / Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко // Актуальні проблеми держ. упр. : зб. наук. пр. - Дніпропетровськ : ДРІДУ УАДУ, 2003. - № 2 (12). - С. 187-195.

4. Staes P. Report on the State of Affairs of the Common Assessment Framework (CAF) after Five Years / P. Staes, N. Thijs // EIPAScope. - 2005. - № 3.

5. Staes P. Quality Management on the European Agenda / P. Staes, N. Thijs // EIPAScope. - 2005. - № 1.

6. The Use of CAF in Europe. - European Institute of Public Administration. - Режим доступу : <http://www.eipa.eu/en/pages/show/&tid=71>

Владислав Федоренко,
кандидат юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник
Інституту проблем державного управління
та місцевого самоврядування НАДУ,
директор Департаменту конституційного
та адміністративного права
Міністерства юстиції України,
заслужений юрист України

Національні комісії з регулювання природних монополій у системі центральних органів виконавчої влади: проблеми нормопроектного та управлінського забезпечення

Розглядаються питання формування нових теоретико-методологічних засад організації та діяльності регуляторів природних монополій в Україні, удосконалення законодавчих механізмів регулювання їх правового статусу, а також їх призначення в системі органів виконавчої влади. У цій публікації також порушуються проблеми оптимізації державно-управлінських механізмів, які забезпечують функціонування природних монополій на сучасному етапі розвитку національного державотворення.

Ключові слова: природна монополія, суб'єкт природної монополії, суміжний ринок, система органів виконавчої влади.

The article is devoted to forming of new theoretical and methodological principles of natural monopolies organization and activity in Ukraine, improvement of legislative mechanisms of their legal status adjusting, and also optimizations their setting in the system of executive power central bodies. In this publications problem of optimization state administrative mechanism also rised, that provide functioning of natural monopolies on modern development staje of national creation of the state.
Key words: natural monopoly, subject of natural monopoly, contiguous market, system of executive power central bodies.