

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.07

Д. В. СУХІНІН

ОСНОВНІ ПІДХОДИ, ПРИНЦИПИ ТА МЕТОДИ ПРОВЕДЕННЯ ОЦІНЮВАННЯ, МОНІТОРИНГУ ТА КОНТРОЛЮ ЯКОСТІ МІСЦЕВИХ ПОСЛУГ У РАМКАХ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ “НАЙКРАЩА ЯКІСТЬ”

Досліджено основні підходи системи управління якістю “Найкраща якість”; проаналізовано основні складові даної системи та принципи, на яких вона здійснюється; визначено основні форми її реалізації та можливості застосування в Україні.

Ключові слова: моніторинг, оцінювання, контроль, система управління якістю.

The main approaches of a quality management system “Best Value” are considered; the main components and principles of this system are analyzed; the main forms of its realization and possibilities of implementation in Ukraine are defined.

Key words: monitoring, evaluation, control, quality management system.

Система “Найкраща якість” була розроблена у Великій Британії як програма покращання якості діяльності органів місцевої влади та закріплена актом місцевого управління від 1999 р. [5]. Дана програма поєднує такі найважливіші складові, як оцінювання, моніторинг і контроль, але, на відміну від багатьох інших програм покращання якості, основний акцент у даній програмі зроблений на моніторинг у всіх його проявах і різноманітних підходах як шлях забезпечення саме тих послуг та тієї якості, що потребують громадяни. Окреме місце посідає зовнішній і внутрішній контроль, що пронизує всі сфери діяльності органів місцевого самоврядування. Сферою застосування системи “Найкраща якість” є практично всі напрями діяльності органів місцевого самоврядування, починаючи від збору сміття та закінчуючи місцевою системою охорони здоров'я та навколишнього середовища.

Дана оціночна система визнана однією з найкращих. Вона була розроблена спеціально для оцінювання якості послуг, що надаються населенню, та для органів місцевого самоврядування. Вона також є більш

вдалою ніж оцінювання на основі стандартів серії ISO, які Європейською Комісією були визнані як такі, що не повною мірою відповідають сучасним вимогам якості послуг. У багатьох документах Європейської Комісії визнаються дві найбільш вдалі системи оцінювання – це Європейська модель досконалості, що була розроблена за ініціативою Європейської Комісії та система “Найкраща якість”, що знайшла широке застосування у Великобританії, а зараз поширюється і на інші країни. Вивчення та застосування системи “Найкраща якість” вважається нами як необхідний крок України щодо зміцнення системи місцевого самоврядування та суттєвого підвищення якості послуг, що надаються населенню.

Питанням якості послуг населенню та систем управління якістю присвячені праці таких вітчизняних науковців, як О. Андрійко, В. Бакуменко, О. Бобровська, Р. Брусак, Б. Винницький, О. Гриценко, М. Гладій, М. Долішній, І. Залуцький, М. Іжа, М. Лендєл, М. Лесечко, Т. Маматова, Є. Матвіїшин, Ю. Полянський, В. Ребало, В. Рубцов, С. Серьогін, О. Сушинський, Ю. Чемерис, І. Чикаренко, Ю. Шаров та деяких інших науковців і практиків.

Науковці зазначають, що важливим аспектом підвищення якості послуг, що надаються населенню, є проведення оцінювання не лише за результатами, а й на кожному з етапів процесу надання послуг. А саме оцінювання визначають як “систематичний процес порівняння діяльності та/чи результатів виконання програми або політики із цілями, завданнями, комплексом явних або неявно виражених стандартів з метою внесення необхідних адміністративних чи політичних змін... У системі органів публічної влади оцінювання є аналітичною діяльністю, спрямованою на збір, аналіз, тлумачення та передавання інформації про економічність, ефективність, результативність політики, програм, проєктів, які здійснюються з метою поліпшення соціальних умов” [1, с. 504].

Слід зазначити, що оцінювання є досить складним процесом і містить підходи моніторингу та контролю. Дане питання ще потребує подальшої уваги науковців, зокрема, в країні назріла необхідність наукової розробки системи оцінювання якості послуг, що поєднувала б підходи моніторингу та контролю із чітко визначеними та розробленими технологіями застосування, як це відбувається в розвинених демократичних країнах світу. Однією з найбільш ефективних систем оцінювання якості послуг у світі визнана система “Найкраща якість”. Її аналіз та вивчення, дослідження можливостей застосування в Україні є питаннями, що на даний момент залишаються майже поза увагою вітчизняних науковців.

Метою даної статті є вивчення основних підходів, принципів і технологій системи оцінювання якості “Найкраща якість”.

Уперше програма “Найкраща якість” була анонсована в 1997 р. Був виданий документ під назвою “12 принципів найкращої якості” [8].

Основними принципами програми “Найкраща якість”, відповідно до цього документу, є такі:

1) надання послуг найкращої якості є основним обов'язком органів місцевої влади по відношенню до громадян як до платників податків, так і до споживачів місцевих послуг;

2) досягнення найкращої якості – це не лише продуктивність з точки зору економіки, це також ефективність та якість місцевих послуг, що вимагає встановлення відповідних цілей і завдань для місцевої влади;

3) підходи програми мають охопити найбільш широкий спектр місцевих послуг;

4) надання послуг не лише органами місцевої влади, а й самими громадянами на тендерній, контрактній основі;

5) надання послуг на конкурсній основі і далі буде важливим управлінським інструментом, що стане випробуванням програми та важливою складовою планів її виконання;

6) центральний Уряд надає лише основні настанови щодо загальної структури процесу надання послуг, що вміщуються в національний стандартах;

7) деталізовані цілі органів місцевої влади в рамках програми “Найкраща якість” мають співпадати з національними цілями та спеціальними стандартами взаємодії органів влади всіх рівнів;

8) національні та місцеві завдання мають бути побудовані на спільній інформації виконання, що в будь-якому випадку необхідне для якісного управління;

9) процеси аудиту та контролю мають підтвердити цілісність і порівняльність загальної інформації виконання;

10) контролюючі особи будуть здійснювати звіти щодо виконання програми, досягнутих результатів публічно та мають вносити конструктивний внесок до планів покращеної, переглянутої діяльності;

11) у разі, коли орган місцевої влади провалює виконання програми, має відбуватися втручання з боку Комісії по аудиту дирекції та Державного Секретаря;

12) форми такого втручання мають відповідати природі зроблених помилок з боку органу місцевої влади [8, с. 9].

Урядова підтримка реалізації даних принципів не є всеохоплюючою. Вони розроблені, головним чином, для того, щоб послуги, що надаються населенню, були економічно вигідними та якісними. Зазначається, що дані принципи не замінюють існуючі до того підходи до надання послуг, а просто їх посилюють у бік якості та більшої відповідності потребам населення [7, с.10].

Загальне оцінювання якості в рамках програми “Найкраща якість” у муніципалітетах Великобританії відбувається один раз на рік, але орган місцевої влади, його окремі структури проводять оцінювання своєї діяльності значно частіше. Програма підвищення якості вимагає проводити оцінювання на кожному етапі надання послуги, починаючи ще з її визначення – прийняття рішення щодо її надання.

Окрема увага в оцінюванні якості приділяється фінансовим питанням. Які кошти витрачені на надання послуги та які отримані в результаті її надання

– найважливіший показник ефективності економічного аспекту надання конкретної послуги та роботи органу місцевої влади в цілому. Витрати досліджуються в рамках програми також щорічно у вигляді загального оцінювання ефективності та якості, але більш детальні огляди та оцінювання конкретних витрат на конкретні послуги відбуваються значно частіше для того, щоб вчасно виявити недоліки у виконанні або певні помилки. У цілому вважається, що важливим аспектом досягнення ефективності діяльності влади щодо надання послуг населенню є фінансова ефективність, тобто надання найякісніших послуг за найменші ресурси. Це є стратегічною метою процесу надання послуг. У рамках програми Best Value це отримало назву “Value for money” (value – цінність, money – гроші).

У рамках оцінювання здійснюється не лише аналіз витрат та ефективності діяльності за різними показниками. Значна увага приділяється і впливу діяльності органу місцевої влади на суспільство, зокрема на різні соціальні групи. Заради дослідження цього фактору використовується та широко застосовуються різноманітні форми моніторингу. Таким чином, оцінювання та моніторинг тісно переплітаються. Кожний орган місцевої влади в рамках програми “Найкраща якість” саме заради досягнення найкращої якості своєї діяльності здійснює широкомасштабний моніторинг свого впливу на суспільство, стану задоволення потреб громадян у місцевих послугах та відповідності потребам громади в цілому.

Оцінювання здійснюється за різними напрямками, показниками та проявляється в різних формах, зокрема таких як загальне (фундаментальне) оцінювання, аналіз виконання, порівняння виконання тощо.

Фундаментальне оцінювання виконання. Основним результатом кожного оцінювання має стати встановлення цілей і конкретних завдань щодо покращання виконання органу місцевої влади надання послуг населенню та інших видів діяльності у бік більшої ефективності, продуктивності та економічної вигоди. Окрім установа цілей і завдань також чітко визначається та прописується шлях їх досягнення.

У цілому, оцінювання передбачає:

– оцінювання того, чи необхідна конкретна послуга як така і якщо так, то чи надається вона у тому вигляді, в якому дійсно необхідна;

– оцінювання рівня якості надання послуги на основі відповідних показників та індикаторів, урахуовуючи прагнення громади та реальні можливості місцевої влади;

– консультування з користувачами послуг, місцевим бізнесом, з широким загалом місцевої спільноти щодо встановлення оновлених цілей і завдань діяльності органу місцевої влади на основі проведеного оцінювання;

– конкурентність, що демонструє, що послуга надається на конкурсній основі, тобто з усіх варіантів надання послуги та її постачальників був обраний найкращий шляхом конкурсного відбору (п. 4.8.) [7, с. 15].

Результати проведеного оцінювання широко обговорюються всіма зацікавленими сторонами: і виконавцями, і експертами, а також надаються

центральному органам влади у формі звітів. Основним критерієм оцінювання діяльності органів місцевої влади з боку центрального уряду є покращання якості послуги та її надання із широким обговоренням з громадськістю та її безпосереднім залученням. Таким чином, важливою складовою звітів, що подаються до органів центральної влади, є результати проведених моніторингів з боку органів місцевої влади, в тому числі і органів місцевого самоврядування.

Аналізування виконання. Питання щодо необхідності послуги взагалі є одним з напрямів оцінювання в рамках програми “Найкраща якість”. Вважається, що це допомагає органам місцевої влади більшою мірою відповідати потребам громадян, оскільки, як правило, модель надання послуги є традиційною з року в рік, а її перегляд дозволяє оцінити її важливість у конкретних умовах сьогодення. Таке оцінювання також передбачає дослідження традиційних шляхів надання конкретної послуги – чи вони відповідають встановленим цілям і сприяють її ефективному та якісному наданню. Як результат таких досліджень, знаходяться, аналізуються та пропонуються альтернативні шляхи надання послуги, з яких обирається найкращий.

Порівняння виконання. Така форма оцінювання, як порівняльний аналіз установлених цілей і завдань, альтернативних шляхів надання послуги є однією з найважливіших у рамках програми “Найкраща якість”. Такий аналіз здійснюється також на основі відповідних критеріїв та показників. Вони розробляються спільно центральним урядом та органами місцевої влади заради досягнення найкращих результатів та більшої відповідності діяльності органів місцевої влади із загальною політикою держави та її цілями та завданнями. Якщо значна кількість індикаторів оцінювання якості послуг установлюється органами місцевої влади самостійно, то в разі порівняння ефективності діяльності різних органів місцевого управління дані стандарти були встановлені на національному рівні. У результаті для кожної послуги була встановлена лімітована кількість показників щодо її ефективності, продуктивності та економічної привабливості. На основі даних показників і мають будуватися щорічні звіти органів місцевої влади, що має знаходити відповідне відображення і в місцевих планах виконання.

Конкурентність. Програма “Найкраща якість” не вимагає того, щоб послуги були приватизовані, також немає чітких вимог того, яким чином та чи інша послуга має бути надана. У той же час визначено, що “найкраща якість” означає, що послуги не мають бути надані безпосередньо органом влади, якщо існують інші, більш ефективні шляхи (п. 4.16 рекомендацій). Таким чином, надання послуг на конкурсній основі залишається в країні одним з основних механізмів забезпечення їх якості та відкритості процесу їх надання.

Цілі виконання та ефективності. Оцінювання здійснюється також для того, щоб переконатись у тому, що необхідні цілі щодо ефективності та якості послуг встановлені. “Найкраща якість” вимагає постійного та стабільного покращання. Це не означає, що кожна послуга має покращуватись з року в рік як у напрямку фінансової економічної ефективності, так і якості, хоча це, відповідно до вимог програми, має бути стратегічною метою. Органи місцевої

влади мають встановлювати чіткі пріоритети щодо витрат та забезпечувати й контролювати баланс між якістю та фінансовою ефективністю послуг. Відповідно до вимог програми, органи місцевої влади заради досягнення вищезазначеного мають установлювати короткострокові та довгострокові цілі та завдання на основі розроблених спільно з урядом індикаторів; як правило короткострокові плани розробляються на рік, а довгострокові – на 4-5 років.

Такий підхід вимагає забезпечення стабільного та постійного покращання послуг від усіх органів місцевої влади, за якими залишає право встановлювати стратегічні пріоритети для його забезпечення.

Консультації та моніторинг. Програма “Найкраща якість” вимагає від органів місцевої влади постійно проводити консультування з громадськістю, що визначається як ключовий елемент успішної діяльності. У цьому питанні центральний уряд країни не наполягає на його залученні до визначення того, яким чином дані консультації мають відбуватись – це віддано на розсуд місцевої влади. Форми консультацій залежать від самої природи тієї чи іншої послуги.

Однією з важливих настанов програми “Найкраща якість” є широке залучення всього апарату працівників до здійснення кроків щодо покращання якості виконання та відповідних змін, що необхідні для цього. Якісне управління має означати, що працівники залучені до всіх планів організації щодо змін. В органах місцевої влади це означає, що всі її представники та службовці залучені до змін у наданні послуг населенню та мають бути проконсультовані щодо змін в умовах послуг та термінів їх надання. Основною складовою успішного ходу програми визначені широкомасштабний контроль, моніторинг та оцінювання результатів реалізації короткострокових та довгострокових цілей, що має здійснюватись як самими органами місцевої влади, уповноваженими особами контрольних служб та місцевим населенням.

Зокрема, визнано, що принциповим засобом звітності місцевих органів влади щодо виконання встановлених цілей та здійсненої на їх основі діяльності є місцевий план виконання. Органи місцевої влади мають право вільно встановлювати та проводити власний щорічний моніторинг діяльності на основі власно встановлених завдань управління та вимог і завдань внутрішнього контролю. Нормативно закріплено, що в разі, коли послуга не відповідає встановленим цілям і стандартам, орган місцевої влади оцінює це на основі місцевого плану виконання та визначає, які кроки та заходи мають бути здійснені для вирішення відповідних проблем.

Важливим критерієм оцінювання є реальність установлених цілей і реалізм з точки зору наявних ресурсів. У даному випадку оцінювання виступає засобом і проявом контролю.

Окремим напрямом контролю діяльності органу місцевої влади з боку зовнішніх інспекторів є розглянутий нами вище принцип фінансової ефективності. На цій основі проводяться дослідження того, чи досягнута найкраща якість. У рамках цього також аналізуються професіоналізм працівників, що мають забезпечити цю якість, підходи, що вони застосовують

тощо. У той же час слід підкреслити, що оцінювання та контроль, що здійснюються у рамках програми “Best Value” не мають на меті виявлення недоліків з метою покарання. Головним завданням контролю та оцінювання тут є надання методичної та іншої допомоги тим органам місцевої влади, виконання яких знаходиться на неналежному рівні. Ті особи, що здійснюють контроль, обов’язково мають бути фахівцями з питань місцевого розвитку, експертами в цій галузі та, як результат здійсненої перевірки, мають надати всебічну допомогу органам місцевого управління щодо того, яким чином вони можуть покращити свою діяльність та через які заходи досягти її найкращої якості.

Підсумовуючи зазначене, слід виділити такі основні аспекти системи оцінювання якості послуг “Найкраща якість”.

Підходи “Найкращої якості” мають бути застосовані в усіх органах місцевої влади та до всіх місцевих послуг. Відповідальність за стабільне покращання процесу надання послуг також має покладалась на органи місцевої влади. Незважаючи на значні можливості вільного вибору послуг і ресурсів, що необхідні для них з боку органів місцевої влади, центральні органи влади країни мають залишати за собою найважливішу функцію – контролю. Це стосується як тих органів влади, що мають певні недоліки у виконанні, так і досить успішних територіальних громад.

Не існує єдиного механізму покращання якості послуг, який можна застосувати до всіх органів місцевої влади або до всіх послуг, який би підходив до всіх ситуацій. Органи місцевої влади та громадськість мають самі знаходити найкращі варіанти покращання якості послуг та діяльності органу місцевої влади, вивчати найкращі практики та застосовувати досвід інших територіальних громад.

Огляди та оцінювання результатів діяльності органів місцевої влади, відповідно до настанов “Найкращої якості” мають відбуватись із самих ранніх етапів. Орган місцевої влади ще на початку своєї діяльності щодо надання послуг населенню має визначити цілі та пріоритети, а також і наявні фінансові ресурси, що необхідні для цього. Важливим аспектом також є планування та визначення того, яким чином відбуватиметься співпраця з громадою, з представниками її різноманітних сегментів: як-то бізнес, неурядові організації, активні громадяни та пересічні споживачі послуг тощо. Така діяльність у майбутньому при наданні послуги або іншої діяльності органу місцевої влади допоможе більш чітко визначити пріоритети, побачити, наскільки така діяльність відповідає потребам громад і територіальної громади в цілому, які послуги необхідні, тощо.

Ураховуючи важливість застосування проаналізованої вище системи забезпечення найкращої якості послуг, вважаємо необхідним її застосування у практиці надання муніципальних послуг в Україні. Отже, подальших наукових досліджень і розробок потребують питання розробки відповідної системи, пристосованої до вітчизняних умов, визначення її основних складових та напрямів, а також методів здійснення.

Література:

1. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Міхненко та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010 – 820 с.
2. Best value: new draft statutory guidance and other measures. Equalities impact assessment initial screening. Department for Communities and Local Government. Eland House, Bressenden Place. – London, 2011. – 10 p.
3. Best Value Statutory Guidance. September Department for Communities and Local Government. Eland House, Bressenden Place. – London, 2011. – 7 p.
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. Local Government Act 1999, London, 27th July 1999, Chapter 27 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/27/introduction>.
6. Local Government (Best Value Principles) Act 1999. Act No. 59/1999, Victoria, 21 December 1999. – 8 p.
7. Modernising local government. Improving local services through best value. Department of the Environment, Transport and the Regions. Eland House, Bressenden Place. – London, 1998. – 40 p.
8. The 12 Principles of Best Value. Department of the Environment. – London, 1997. – 21 p.

Надійшла до редколегії 21.06.2013 р.