

*Н. В. Григоренко,
викладач кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту
Національного університету цивільного захисту України, м. Харків*

МОНІТОРИНГ ТА ОЦІНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

N. Grigorenko,
lecturer of Management and Organization of Civil Protection Chair,
National University of Civil Protection of Ukraine

MONITORING AND EFFECTIVENESS EVALUATION OF PUBLIC SERVICES IN THE FIELD OF CIVIL PROTECTION

У статті автор аналізує проблему оцінки результативності надання державних послуг у сфері цивільного захисту, пропонує критерії, показники та індикатори такої оцінки.

In the article the author analyses the problem of effectiveness evaluation of public services in the field of civil protection, proposes criteria and indicators of such evaluation.

*Ключові слова: моніторинг, оцінка, державні послуги, цивільний захист.
Key words: monitoring, evaluation, public services, civil protection.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Важливим напрямом розвитку системи державних послуг у сфері цивільного захисту є розробка та впровадження системи моніторингу та оцінки результативності надання цих послуг.

Питання поліпшення якості надання послуг є ключовими при вирішенні проблеми підвищення ефективності функціонування органів публічної влади. При цьому ефективною повинна вважатися така діяльність державних організацій і структур, яка призводить до отримання корисних громадянам результатів і досягненню очікуваних ними цілей при мінімумі негативних ефектів.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання моніторингу та оцінки результативності надання послуг, зокрема, державних, розглядаються в працях багатьох як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників таких, як Л. Бальцерович, М.Ю. Гараджа, Ф. Котлер, Н. Менінг, А.Є. Шастістко та ін. Проте проблема моніторингу та оцінки результативності надання державних послуг саме в сфері цивільного захисту потребує більш детального висвітлення.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є аналіз системи моніторингу результативності надання державних послуг у сфері цивільного захисту.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

З поняття ефективної діяльності державних організацій та структур [1] випливає орієнтація на вироблення ними конкретних результатів, корисних в першу чергу не самим державним органам та державним службов-

цям, а зовнішнім по відношенню до них споживачам цих результатів: громадянам, їх об'єднанням та підприємствам. Відповідно, потрібен перехід в діяльності до управління за результатами, в тому числі і щодо надання державних послуг у сфері цивільного захисту.

При цьому слід розуміти особливості та складності реалізації концепції управління за результатами у сфері надання державних послуг, до основних з яких можна віднести наступні [4]:

— системи управління результативністю, насамперед, призначені для виробничої діяльності циклічного характеру, що складається з нескладних виробничих функцій і має очевидні, однозначні результати. У той же час, більшість видів діяльності публічних організацій має багаточільовий характер, а багато найважливіших завдань у принципі не піддаються кількісному вимірюванню та оцінці;

— причинно-наслідковий зв'язок між діяльністю та її результатом у сфері надання державних послуг, як правило, виражений досить слабо;

— між власне процесом діяльності та отриманням запланованих результатів проходить досить тривалий проміжок часу;

— більшість показників результативності за своєю природою суб'єктивні, а їх оцінка пов'язана з високими витратами, в силу чого методи управління за результатами також не можуть бути абсолютно об'єктивними і нейтральними за своїми наслідками;

— не всі наочні та такі, що піддаються кількісному вимірюванню планові завдання або індикатори однозначно пов'язані з планованою сукупністю результатів діяльності;

— орієнтація на кількісні планові завдання може викликати негативні ефекти такі, наприклад, як виникнення обмеженого бачення проблеми, недооцінка значення якісних результатів, обмеження взаємодії з інши-

ми організаціями (підрозділами), що працюють над вирішенням аналогічних завдань.

Із зазначеного впливає, що з точки зору результативно-орієнтованого управління при наданні державних послуг найбільш важливо визначити підходи до вибору показників обсягу та якості послуг, а також механізми звітності та контролю над їх виконанням. Саме для цих цілей і служить моніторинг.

Моніторинг результативності надання державних послуг, у тому числі й у сфері цивільного захисту, являє собою періодичний процес збору інформації з метою визначення того, наскільки ефективно організована дана діяльність на різних рівнях, які при цьому відбуваються зміни, які витрати пов'язані з зазначеними процесами і наскільки вони виправдані [2]. Тому основне завдання моніторингу складається у відстеженні змін, що відбуваються з плином часу в ресурсах, процесах і кінцевих результатах, за допомогою створення системи регулярної звітності, а також проведення досліджень серед постачальників й одержувачів послуг.

Впровадження в сферу надання державних послуг концепції управління за результатами визначає необхідність зміни підходу до оцінки результативності діяльності організації, що надає послуги. При цьому доцільно виходити з наступного [5]:

- у кожній виконуваній функції і у процесу виконання функції повинен бути визначений безпосередній вихід — послуги в даному випадку;
- цей вихід повинен мати об'єктивно оцінювану користь;
- підсумкова оцінка користі виходить від споживачів послуг;
- діяльність з виконання функції в цілому повинна приводити до планованого загального результату, який можна виміряти та контролювати;
- вказаний результат діяльності з виконання однієї або декількох пов'язаних функцій повинен призводити до планованого стратегічного результату, який також підлягає об'єктивній оцінці.

Результативність діяльності організації оцінюється за набором певних показників. Специфіка функціонування організацій, що надають державні послуги у сфері цивільного захисту вимагає, щоб при визначенні таких показників враховувалися і досягнення споживачами очікуваних результатів при зверненні за наданням таких послуг, і питання мінімізації витрат на організацію надання послуг. Для цього пропонується при проведенні комплексної оцінки використовувати наступні групи показників:

- показники організаційної ефективності надання державних послуг у сфері цивільного захисту;
- показники задоволеності споживачів організацією надання державних послуг у сфері цивільного захисту;
- показники доступності державних послуг у сфері цивільного захисту для споживачів.

Для розрахунку кількісних значень показників пропонується використовувати середньоарифметичну бальну оцінку запропонованих у складі показників індикаторів, коли кожній процентній оцінці індикатора присвоюється бал за шкалою, наведеній в таблиці 1. Використання бальної оцінки пояснюється різномірністю вимірюваних величин і необхідністю дати їм єдину зведену оцінку.

Таблиця 1. Шкала бальної оцінки значень показників для оцінки результативності надання державних послуг у сфері цивільного захисту

Значення показника, %	Бал
від 0 до 10	0
від 11 до 20	1
від 21 до 30	2
від 31 до 40	3
від 41 до 50	4
від 51 до 60	5
від 61 до 70	6
від 71 до 80	7
від 81 до 90	8
від 91 до 99	9
100 і більше	10

У разі проведення оцінки за показниками, що мають бінарне представлення, пропонується використовувати крайні бальні значення. У випадку, якщо показник відображає негативну характеристику (наприклад, кількість виявлених порушень), розрахунок проводиться за величиною, що складає додаток до 100%.

По кожній групі показників пропонується знайти середнє арифметичне значення:

$$A = \frac{\sum_{i=1}^n V_i}{n} \quad (1),$$

де A — середньоарифметичне значення показника тієї чи іншої групи;

V_i — бальні значення індикаторів, включених до складу показника;

n — кількість індикаторів, що описують даний показник.

Отриманий результат може бути оцінено за критеріями, представленим нижче.

Критерії оцінки результативності надання державних послуг та інтерпретація оцінки відповідних значень показника:

1. Організаційна ефективність:

1.1. Значення 0—3: низький рівень результативності свідчить про те, що робота по зниженню витрат на процеси надання послуг в організації практично не ведеться або ведеться тільки за окремими напрямками.

1.2. Значення 4—7: середній рівень результативності, що вимагає додаткового аналізу на предмет з'ясування факторів, що зробили понижувальний ефект.

1.3. Значення 8—10: високий рівень результативності, в організації використовуються практично всі можливі шляхи скорочення витрат суб'єкта надання послуги.

2. Задоволеність споживачів:

2.1. Значення 0—3: низький рівень результативності, в організації не враховуються побажання і очікування споживачів, а також стандарти і вимоги, що регламентують процеси надання послуг, що веде до падіння задоволеності одержувачів.

2.2. Значення 4—7: середній рівень результативності, що вимагає додаткового аналізу на предмет з'ясування факторів, що зробили понижувальний ефект.

2.3. Значення 8—10: високий рівень результативності, в організації враховуються побажання і очікування споживачів, а також стандарти і вимоги, що регла-

ментують процеси надання послуг, що веде до високої задоволеності споживачів.

3. Доступність і комфортність надання послуг:

3.1. Значення 0—3: низький рівень результативності, система інформування споживачів про які надають послуги та процедури їх отримання не налагоджена.

3.2. Значення 4—7: середній рівень результативності, що вимагає додаткового аналізу на предмет з'ясування факторів, що зробили понижувальний ефект.

3.3. Значення 8—10: високий рівень результативності, в організації використовуються практично всі сучасні засоби інформування споживачів, і приділяється достатня увага комфортності надання послуг.

В якості базової системи показників можна запропонувати таку:

1. Показники організаційної ефективності надання державних послуг у сфері цивільного захисту:

1.1. Терміни надання державних послуг (напр., дотримані — не дотримані, скорочені — не скорочені)

1.2. Показники оптимізації надання державних послуг при впровадженні адміністративних регламентів:

1.2.1. Усунення надлишкових адміністративних процедур (з описом конкретних результатів).

1.2.2. Скорочення трудовитрат (призвело — не призвело, із зазначенням середнього скорочення трудовитрат в годинах).

1.2.3. Скорочення кількості документів, що надаються одержувачами державної послуги, для її отримання (призвело — не призвело, із зазначенням кількості).

1.3. Зменшення часових витрат одержувачами державних послуг (призвело — не призвело, із зазначенням відсоткового співвідношення).

2. Показники задоволеності споживачів наданням державних послуг у сфері цивільного захисту:

2.1. Зміна кількості одержувачів державних послуг (у відсотках до попереднього року).

2.2. Наявність (відсутність) порушень в процесі надання державних послуг (у відсотках за результатами вибіркового дослідження).

2.3. Ступінь задоволеності споживачів якістю та доступністю державних послуг (за результатами опитувань, у відсотках від загального числа опитаних).

2.4. Частка одержувачів державних послуг, які оскаржили рішення і дії відповідних посадових осіб (у відсотках від загальної кількості осіб, які отримали державні послуги)

2.5. Кількість виявлених порушень стандартів надання державних послуг (в одиницях, за результатами планових та позапланових внутрішніх і зовнішніх перевірок).

3. Показники, що характеризують доступність (у тому числі інформаційну) державних послуг у сфері цивільного захисту та комфортність їх надання:

3.1. Відповідність порядку інформування про правила надання державної послуги (відповідає — не відповідає).

3.2. Оцінка рівня інформованості споживачів про порядок надання державних послуг (достатній — не достатній).

3.3. Частка одержувачів державних послуг, які отримали необхідні відомості про порядок надання державних послуг з єдиної інформаційно-довідкової системи (у відсотках, за результатами опитування).

3.4. Частка одержувачів державних послуг, які направили свої відгуки, зауваження та пропозиції за до-

могою використання інформаційної системи забезпечення зворотного зв'язку (у відсотках від загального числа одержувачів).

3.5. Рівень інфраструктурної доступності здобуття державних послуг (доступно — недоступно, за результатами опитування).

3.6. Відповідність вимогам комфортності надання державних послуг (відповідає — не відповідає, за результатами опитування).

Як зазначалося вище, крім визначення показників, необхідно також визначити індикатори, що застосовуються для вимірювання окремих показників, що складають логічну схему моніторингу.

Індикатори можна розділити на дві категорії: проміжні та кінцеві [3]. Так, якщо індикатор вимірює вплив отриманих послуг на задоволеність окремого індивіда, то його називають кінцевим індикатором. Наприклад, до таких індикаторів можна віднести відсоток опитаних громадян, задоволених отриманою послугою, ступінь довіри населення до уряду, оперативність надання послуг. У той же час, індикатори, що характеризують вхідні ресурси або вихідні продукти, є проміжними індикаторами.

Найбільш ефективними проміжними індикаторами є ті, що відносяться до ключових факторів, що впливають на якість життя населення і що змінюються в залежності від території, соціальної групи, організації, а також в певний період часу.

Індикатори повинні відповідати наступним вимогам [3]:
— індикатор повинен слугувати для вимірювання саме того показника, який він відображає за своїм визначенням;

— індикатор повинен прямо і точно відображати зміни, що відбуваються;

— зменшення або збільшення індикатора однозначно має свідчити про поліпшення або погіршення досліджуваного показника;

— індикатор повинен вимірювати фактори, що відображають поставлені цілі, тобто бути релевантним;

— індикатор повинен змінюватися в залежності від території, групи, а також у часі;

— індикатор повинен бути чутливим до змін у політиці, програмах та організаціях;

— значення індикатора не повинно бути під впливом сторонніх факторів;

— індикатором не можна маніпулювати для відображення неіснуючих досягнень;

— індикатор повинен бути доступним для відстеження з плином часу;

— відстеження індикатора не повинно бути надмірно витратним.

Виходячи із зазначених вимог, очевидно, що вибір індикаторів залежить як від типів даних, наявних у розпорядженні організації, що здійснює моніторинг, так і від того, які показники можна реально відстежити при наявних ресурсах і можливостях. Тому процес вибору індикаторів повинен починатися з аналізу того, які дані можуть бути доступні і які є можливості по збору додаткової інформації.

З урахуванням сказаного вище, вибір індикаторів повинен здійснюватися у відповідності з наступними принципами:

— індикатори повинні вимірювати ступінь досягнення поставлених цілей і відображати зміну основних по-

казників в рамках розробленої схеми моніторингу;

— індикатори повинні приводитися в кількісне вираження і допускати виміри, що з часом повторюються;

— індикатори повинні, по можливості, будуватися з існуючих джерел даних;

— якщо в якихось випадках виникають проблеми з джерелами даних, відсутня необхідна інформація або існуючі дані неточні, то повинні прикладатися зусилля для підвищення надійності існуючих джерел або створення нових джерел достовірної інформації;

— вибір індикаторів не повинен створювати істотних труднощів для тих, хто відповідає за збір інформації.

При розробці системи моніторингу необхідно вибрати індикатори, що задовольняють зазначеним вище властивостям. У процесі вибору і формулювання індикаторів повинні враховуватися також такі властивості індикатора, як його кількісні значення, якість, часові рамки і завдання. Під якістю тут розуміється ступінь точності значення індикатора і те, наскільки точно індикатор відображає показник. До часових рамок відносяться частота вимірювання індикатора і часовий період, якому відповідає його значення.

Моніторинг тісно пов'язаний з особами, які приймають рішення, оскільки він є частиною системи управління. Тому моніторинг повинен проводитися і організовуватися всередині організації керівниками, професійними фахівцями, експертами на системній основі. Для проведення моніторингу доцільно використовувати не тільки внутрішні ресурси організації, але також залучати зовнішніх учасників, споживачів послуг та інших зацікавлених осіб.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Підводячи підсумок, можна стверджувати, що регулярний збір даних про якість, доступність та ефективності державних послуг у сфері цивільного захисту дозволяє вирішувати цілий ряд завдань.

По-перше, вивчення даних про затребуваність послуг, що надаються, та про їх реальне використання цільовими і нецільовими групами населення дозволить більш ефективно планувати бюджетні витрати і коригувати механізми надання послуг на користь тих груп населення, для яких доступ до послуг в певний час обмежений.

По-друге, збір інформації про об'єктивні і суб'єктивні характеристики якості державних послуг у сфері цивільного захисту дозволить налагодити механізм зворотного зв'язку між одержувачами і постачальниками послуг, а також допомогти при розрахунку універсальних показників щодо оцінки діяльності різних організацій. У цьому аспекті слід особливо підкреслити важливість використання індикаторів, що характеризують саме результати діяльності виробника послуг з акцентом на вплив, який чиниться на цільову аудиторію.

По-третє, розробка системи стандартів якості послуг дозволить упорядкувати і конкретизувати зобов'язання організацій перед одержувачами послуг та населенням в цілому.

По-четверте, запропонований підхід до моніторингу та оцінки результативності надання державних послуг у сфері цивільного захисту може використовуватися для проведення порівняльної оцінки різних організацій з метою подальшого вдосконалення системи надання та-

ких послуг. Розглянутий підхід дає можливість не тільки визначити, наскільки ефективна або неефективна система надання державних послуг в цілому, але і виявити, в яких саме організаціях є проблеми і чим вони викликані. Це дозволить не тільки виділити ті організації, які демонструють низьку результативність у наданні державних послуг, але також зрозуміти, які саме заходи необхідно провести в кожній з цих організацій для підвищення результативності.

По-п'яте, отримані результати дозволяють виділити лідерів в області підвищення результативності надання державних послуг і використовувати їх досвід для подальшого поширення.

Нарешті, необхідно підкреслити, що система моніторингу результативності надання державних послуг у сфері цивільного захисту сприяє вирішенню і більше глобального завдання — підвищення ефективності державного управління і поліпшенню якості життя населення в цілому. У зв'язку з цим, показники, що рекомендуються для проведення моніторингу та оцінки, можуть бути використані органами влади при складанні щорічних планових завдань щодо реалізації функцій з надання державних послуг у сфері цивільного захисту та оцінці їх практичної реалізації.

Подальших наукових досліджень потребує вдосконалення системи показників моніторингу надання державних послуг в сфері цивільного захисту.

Література:

1. Бальцерович Л. В направлении ограничения функций государства / Л.В. Бальцерович // Экономический вестник. — 2004. — Вып. 4. — № 3. — С. 376—402.
2. Гараджа М.Ю. Мониторинг результативности бюджетных расходов: основные этапы внедрения на местном уровне / М.Ю. Гараджа. — М.: Институт экономики города. — 2002. — 46 с.
3. Котлер Ф. Основы маркетинга / Ф. Котлер. — М.: Вильямс, 2006. — 1199 с.
4. Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт / Н. Мэннинг. — М.: Весь мир, 2003. — 80 с.
5. Шашитко А.Е. Публичные услуги и функции государственного управления / А.Е. Шашитко. — М.: ТЕИС, 2002. — 160 с.

References:

1. Bal'cerovich, L. (2004), "In the direction of limiting state's functions", *Jekonomicheskij vestnik*, vol. 3, pp. 376—402.
 2. Garadzha, M.Ju. (2002), *Monitoring rezul'tativnosti bjudzhetnyh rashodov: osnovnye jetapy vnedrenija na mestnom urovne* [Monitoring the effectiveness of budgetary expenditures: the main stages of implementation at the local level], *Institut jekonomiki goroda*, Moscow, Russia.
 3. Kotler, F. (2006), *Osnovy marketinga* [Marketing essentials], *Vil'jams*, Moscow, Russia.
 4. Mjening, N. (2003), *Reforma gosudarstvennogo upravlenija: mezhdunarodnyj opyt* [Public administration reform: international experience], *Ves' mir*, Moscow, Russia.
 5. Shastitko, A.E. (2002), *Publichnye uslugi i funkcii gosudarstvennogo upravlenija* [Public services and functions of public administration], *TEIS*, Moscow, Russia.
- Стаття надійшла до редакції 15.10.2015 р.*