

УДК 35.078.3

І. Артим,
Г. Дзяна

РОЗВИТОК ОЦІНЮВАННЯ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ЗАРУБІЖНА ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА

Розглянуто теоретичні основи оцінювання в системі державного управління. Визначено основні функції оцінювання, які розкривають різні напрямки його використання в органах влади. Виявлено причини появи та стрімкого розвитку оцінювання за кордоном та гальмування цього процесу в Україні.

Ключові слова: оцінювання, оцінка, оцінювання процесів, оцінювання результатів, критерій оцінювання, економічність, ефективність, результативність.

Формування в Україні ефективної публічної адміністрації, становлення демократичної держави вимагають науково-обґрунтованих підходів у здійсненні державно-управлінських процесів. Це своєю чергою вимагає підготовки нового покоління аналітиків, консультантів, експертів для системи державного управління, які б кваліфіковано здійснювали оцінку діяльності державних органів влади з метою підвищення їх ефективності.

Ефективність і результативність діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування безпосередньо залежить від фактичного змісту та організації їх роботи. Щоб здійснювати процес вдосконалення діяльності, необхідно мати чітке та повне уявлення про існуючий стан справ у системі управління. А діапазон діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування дуже широкий. Саме це завдання і взяло на себе “оцінювання”, яке гарантує об’єктивне аналітичне дослідження діяльності органів влади і є основою для їх подальших рішень та дій.

Дослідженню обраної тематики присвячені праці багатьох зарубіжних вчених, зокрема найбільш визнаними фахівцями у теоретичному обґрунтуванні оцінювання в системі державного управління є: К. Вайс, Е. Ведунг, Л. Пал, Д. Веймер, А. Вайнінг, Г. Саймон, В. Bozeman, J. Straussman, P. Rossi, J. Wholey. Серед вітчизняних дослідників необхідно відзначити В. Тертичка, І. Розпутенка, Ю. Бажала, О. Кілієвича, які досліджували теоретичні основи оцінювання в державному управлінні. Р. Рудніцька, М. Лесечко, А. Гошко розробляли та впроваджували методики подібних досліджень для вітчизняних органів влади різних рівнів. Та, незважаючи на певний прогрес у напрямку цих досліджень, оцінювання в Україні все ще не набуло достатнього теоретичного обґрунтування, що й гальмує процес його практичного впровадження в органах влади.

Тому основна мета дослідження полягає у науковому обґрунтуванні “оцінювання” як механізму удосконалення державного управління у зарубіжній практиці та обґрунтуванні необхідності його впровадження в Україні.

Реалізація мети передбачає виконання таких завдань:

– дослідження сутності поняття “оцінювання” в державному управлінні;

- виявлення причин появи оцінювання в країнах Заходу;
- формування основних функцій оцінювання в системі органів державного управління;
- аналіз вітчизняної практики оцінювання в системі органів державного управління та пошук причин гальмування цього процесу.

Неформальні спроби оцінювання датовані ще IV ст. до нашої ери. Давньогрецькі філософи у своїх працях намагались з'ясувати проблеми державотворення. І ще з давніх часів монархи та правляча еліта запрошували до дворів вчених-філософів в якості консультантів, експертів та наставників спадкоємців монархів із питань ефективного правління. Зокрема, Ф. Македонський найняв Аристотеля навчати Олександра мистецтву державності. Тому оцінювання в державному секторі можна вважати новітнім доповненням до довгого ланцюга спроб правлячої еліти поставити розумові здібності науковців та філософів на службу інтересам держави. Але якщо розглядати оцінювання як наукове дослідження процесів за відповідною схемою, то необхідно наголосити, що вперше такі дослідження датуються серединою XVII ст., коли французькі вчені спробували оцінити вплив освіти на злочинність та доцільність проведення громадських робіт.

Проте наукова основа оцінювання бере початок у країнах Заходу у 1940 – 1960 рр. внаслідок швидкого розвитку соціальних програм, особливо у сфері відбудови міст, розвитку освіти, професійної підготовки та охорони здоров'я. Адже оцінювання спрямувалось із намагання зрозуміти результати державної політики та програм. У цей період уряди більшості країн були занепокоєні недостатньою результативністю та ефективністю програм, на які витрачались величезні кошти. Окрім того, громадськість вимагала об'єктивних звітів від урядових установ про результати їх діяльності, що й спричинило появу оцінювання, яке виконувало дві основні функції – науково-дослідну та звітувальну.

Розвиваючись у часі, оцінювання в державному управлінні набувало різного забарвлення, тобто зосереджувалося на різних аспектах. Перші офіційні дослідження були спрямовані на широкомасштабні проекти загальнодержавного значення з наголосом на експериментальних методах, великих вибірках, збиранні емпіричних даних. Пізніше науковці сконцентрували увагу на місцевих особливостях та проблемах. Розширилась також сфера досліджень (військова галузь, енергозбереження тощо). На перших етапах формування оцінювання було тісно пов'язане із системою оцінки досягнення цілей, тобто спрямоване на посилення результативності діяльності органів державного управління. Але в подальшому зацікавлення процесом оцінки досягнутих результатів змінювалось дослідженнями економного використання ресурсів, оптимального розмежування повноважень тощо, що змістило акцент на дослідження ефективності державного сектора. Учені доводили, що можливо не треба було очікувати на досягнення поставлених цілей, оскільки проблеми криються у процесах, що відбуваються всередині державних інституцій. Отже, концепція оцінювання в країнах Заходу змінювалася постійно. Проте зміст та значення цього поняття залишались незмінними.

У зарубіжній літературі трапляються різні визначення поняття “оцінювання”. Так, американська дослідниця К. Вайс трактує оцінювання як систематичну оцінку операцій чи результатів програми або політики у порівнянні з комплексом явних та неявних стандартів, із метою вдосконалення програми чи політики [1].

Проте запропоноване автором визначення зводить його лише до оцінки програми чи політики. А об'єктом дослідження в системі державного управління може бути значно ширше коло елементів. Тому розглянемо інше визначення.

Шведський професор Е. Ведунг дає наступне визначення поняття “оцінювання”: оцінювання – це ретельне ретроспективне визначення достоїнств, вартості та цінності адміністрування, результатів та наслідків дій урядових установ, яке має значення для майбутніх практичних ситуацій [2]. І в цьому випадку оцінювання спрямоване не лише на урядові програми, але і на управлінські процеси та результати діяльності органів державної влади. Тобто оцінювання спрямоване на всі види державної діяльності. Проте автор обмежує оцінювання ретроспективним дослідженням. Воно стосується ухвалення дій щодо поточної або вже припиненої діяльності. Хоча ми дотримуємося позиції, що оцінювання можна використовувати в ширшому аспекті, яке спрямоване на майбутні дії, зокрема для розробки стратегічних планів, прогнозів тощо.

В нашому розумінні оцінювання – це систематичний аналітичний процес моніторингу та оцінки діяльності, результатів державних установ із метою підвищення їх ефективності та результативності.

Трактуючи оцінювання в контексті державного управління, зобразимо його як систему і скористаємося моделлю “внесок – продукт”. Таку систему може представляти окрема державна інституція або її окремих структурний підрозділ (рис. 1).

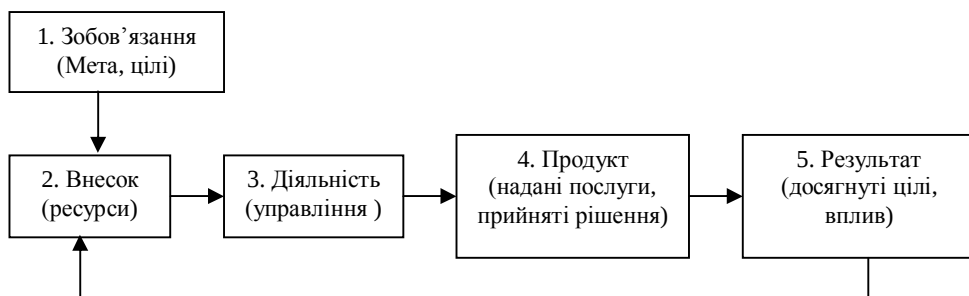


Рис. 1. Системна модель оцінювання діяльності державних установ

Отже, оцінюванню підлягають усі компоненти моделі “внесок – продукт”. Аналізуючи перший елемент моделі “цілі”, дослідники концентрують увагу на формулюванні цілей, зокрема на існуванні чіткої структури цілей, їх реалістичності та вимірності, несуперечливості, орієнтованості на конкретного споживача. Досліджуючи елемент “внесок”, потрібно проаналізувати використання людських, фінансових та інших ресурсів державними установами та підтримка пов'язаних із ними витрат на низькому рівні. Оцінюючи “діяльність”, науковці аналізують ефективне виконання функцій управління, реалізацію управлінських процедур, розмежування повноважень між різними рівнями управління тощо. Продуктом у системі органів державного управління виступають управлінські послуги та рішення, які і є об'єктом дослідження, зокрема оцінюється ефективність, своєчасність, обґрунтованість відповідних послуги чи рішення. Зосередження уваги на задоволення потреб населення, виконання державних програм, проектів, бюджетів, оцінка фактичного впливу результатів діяльності державних установ на конкретну цільову аудиторію досліджуються в рамках оцінки “результатів”. Отже,

оцінюванню в системі державного управління підлягають усі компоненти запропонованої моделі, результати яких є корисними в плані удосконалення діяльності органів влади.

Враховуючи корисність оцінювання, можемо сформулювати його основні функції:

1. Діагностична функція. Таке використання оцінювання стосується керівництва організації, яке замовляє оцінювання з метою визначення та аналізу проблем, а також окреслення шляхів їх вирішення. І тут об'єктом оцінювання можуть бути різні елементи та підсистеми організації. Часто науковці стверджують, що це єдина функція проведення оцінювання.

2. Прогностична функція. Використовуючи низку кількісних та якісних методів експерти формують сценарії розвитку організацій із визначенням конкретних прогностичних показників. На основі оцінювання науковці розробляють так звані “пошукові прогнози”, які дають можливість визначити положення організації у зовнішньому середовищі на довготермінову перспективу.

3. Функція планування. На основі об'єктивної інформації, зібраної в процесі оцінювання, здійснюється розробка програм, планів, формуються пріоритетні напрямки діяльності, бюджети. Результати оцінювання сприяють формуванню досяжних, вимірних та несуперечливих цілей, які також впливають із прогнозів.

4. Функція проектування. Оцінювання здійснюється з метою розробки та реалізації нових проектів, програм, для перевірки нових ідей, запровадження інноваційних технологій тощо. У зарубіжній практиці оцінювання доволі часто використовують метод “рандомізованого експерименту” [3].

5. Мотиваційна функція. Позитивні результати оцінювання діяльності відповідних державних установ (підрозділів) можуть стати основою системи преміювання державних службовців. З іншого боку, негативні результати оцінювання можуть спонукати керівництво та персонал організації до більш активних та дієвих заходів у визначеній сфері. І тут оцінювання використовується як певний дисциплінарний хід, який акумулює зусилля персоналу на досягнення позитивних результатів.

6. Інформаційна функція. Правильне розуміння керівництвом процесів та результатів діяльності державних органів влади – це гарантія уникнення помилок у майбутньому, основа для майбутніх дій та рішень. Цю функцію часто використовує новопризначене керівництво з метою кращої обізнаності в ситуації, що склалась у підконтрольній йому сфері. Іноді оцінювання проводиться не для забезпечення інформацією керівництва, а для створення зворотного зв'язку з персоналом. Ця функція має певне консультативне та довірче спрямування та сприяє налагодженню сприятливого соціально-психологічного клімату в колективі. Окрім того, обізнаність персоналу в результатах діяльності організації – це ефективний стимул у підвищенні продуктивності їх роботи.

7. Соціологічна функція. Оцінювання використовують для визначення громадської думки з приводу політичних вподобань, актуальних питань розвитку відповідних територій, інших соціологічних опитувань, що згодом можуть стати основою прийняття управлінських рішень, розробки нових програм тощо. Інформаційна підтримка відкриває шлях до легітимізації рішень, підтримки програмної діяльності, мобілізації громадськості на певні дії та свідомої участі громадян у державному управлінні.

8. Звітувальна функція. Громадськість від державних органів влади вимагає систематичного публічного оголошення результатів своєї діяльності і часто в зарубіжній практиці саме громадськість замовляє оцінювання з метою розповсюдження детального та об'єктивного звіту у пресі. З іншого боку, владні структури зобов'язані надавати об'єктивну, повну, доречну, вчасну та зрозумілу інформацію громадськості про урядову

політику, програми, державні органи та посадових осіб, що регламентується ст. 5, 9, 10 Закону України “Про інформацію” [4]. Адже відкритість державного управління передбачає, що воно відкрите для зовнішньої перевірки.

Отже, розвиток системи оцінювання в органах державної влади дозволить вирішити багато проблем у відносинах між інститутами держави та громадянського суспільства, і, насамперед, подолати відчуженість між громадськістю та державою.

Окрім того, органи влади повинні звітувати перед вищестоящим керівництвом про результати своєї роботи і в цьому випадку оцінювання також надає корисну інформацію в якості звітів. У зарубіжній практиці підзвітність означає взяття на себе відповідальності за конкретні дії (табл. 1) [5].

Таблиця 1

Основні аспекти підзвітності

Основні складові відповідальності	Характеристика
Правова відповідальність	Відповідність дій органів влади законодавству, встановленим нормам та правилам
Фіскальна відповідальність	Обґрунтованість (економічність) використання коштів із державного бюджету
Відповідальність щодо виконання	Надання відповідного обсягу послуг належної якості
Звітність про покриття	Обслуговування визначеної цільової аудиторії
Звітність про вплив	Оцінка очікуваних результатів програми, рішення тощо
Звітність про ефективність	Співвідношення результатів та витрат щодо реалізації програми, рішення тощо

На жаль, на сьогодні в Україні система оцінювання в державних органах влади є ще мало поширеною, відсутні методики проведення таких досліджень, а також наукова та навчально-методична література. Подібні дослідження обмежуються міжнародними науковими проектами та є епізодичними. В Переважно перевага надається інтуїтивним методам вирішення проблем. Ми можемо говорити лише про окремі напрямки проведення таких досліджень, а саме: оцінювання державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування; формування бюджетів; проведення тендерів; прогнозування та планування діяльності органів державної влади, розробка стратегій та програм окремих територій.

Зважаючи на безперечну користь оцінювання в системі органів державного управління, виникає питання: чому ж ця практика поширюється у вітчизняних органах влади так повільно? Цьому є низка причин. Одні з них пов’язані із вітчизняною практикою діяльності органів влади як об’єктів оцінювання, інші – із специфікою проведення оцінювання.

Причини, пов’язані із органами державної влади:

1. Нерозуміння (викривлене розуміння) суті оцінювання. На жаль, більшість державних службовців (посадових осіб органів місцевого самоврядування) ототожнюють процес оцінювання із контролем, наслідками якого є виявлення певних порушень із метою “покарання”. Більше того, будь-яке зовнішнє втручання у їх діяльність сприймається з недовірою та насторогою. Виникає свідомий опір змінам, які неминучі після проведення такого роду досліджень. Виникають інші ситуації, коли керівництво скептично ставиться

до процесу оцінювання, не вбачаючи у ньому жодної користі. Зрушити цей процес у зворотньому напрямку можна лише тоді, коли керівництво зрозуміє корисність оцінювання та буде самостійно лобіювати впровадження оцінювання в системі органів державного управління.

2. Нормативно-правова неврегульованість процесу оцінювання. Виняткова важливість оцінювання вимагає підкріплення його ефективності використання певних законодавчо закріплених вимог та правил, що дозволяють забезпечити достовірність одержуваної інформації, надійність і професіоналізм процедур. Тому оцінювання у всіх країнах достатньо жорстко регулюється. Правову основу оцінювання становлять:

- нормативні документи (закони), що відображають обов'язкові і непорушні вимоги для кожного оцінювача;

- правила (стандарти) оцінювання – професійні рекомендації, що розглядаються як еталон якості і сумлінності робіт, що проводяться оцінювачами;

- договори, тобто угоди двох і більше осіб про встановлення, зміну або припинення цивільних прав і обов'язків. Ці угоди не можуть порушувати вимог нормативних документів за жодних обставин і лише у виняткових випадках можуть суперечити стандартам;

- професійне регулювання, що переважно включає етичні норми, зафіксовані в спеціальному кодексі. Як і будь-які вимоги моралі, ці норми не можуть бути обов'язковими для суду або арбітражу. Проте поведінка оцінювача припускає, що в своїх рішеннях він не відхиляється від прийнятих професійних норм.

Законодавче закріплення цього процесу зобов'язує органи влади до систематичності та системності оцінювання. Рекомендації, висловлені експертами в процесі оцінювання, є обов'язковими до виконання (практика аудиту адміністративної діяльності) [6] та сприяють діяльності органів влади. У вітчизняній практиці, за відсутності нормативно-правової основи оцінювання та враховуючи формальний підхід до оцінювання, негативні результати оцінювання можуть критикуватися, ігноруватися або визнаватися за помилкові. І в цьому випадку втрачається основний зміст оцінювання – “бути корисним”.

3. Обмеженість ресурсів (часових, фінансових, матеріальних). Мінливість середовища, а також нагальність вирішуваних проблем органами державної влади часто не дають можливість скористатися оцінюванням, яке вимагає значних затрат часу. Окрім того, проведення експертного оцінювання несе фінансове та матеріальне навантаження на відповідний орган влади, який і без цього відчуває брак фінансових та матеріальних ресурсів.

Причини, пов'язані із процесом оцінювання:

1. Невизначеність щодо цілей та інших критеріїв оцінки діяльності органів влади. Однією з причин появи оцінювання в країнах Заходу була відсутність чітко сформульованих критеріїв оцінки ефективності діяльності органів влади. Якщо порівнювати державне управління та бізнес, то в останньому такі показники чітко сформульовані (прибуток, рентабельність тощо). В органах державного управління ці показники є недовідомими. Тому виникла потреба у розробці таких показників, які б гарантували об'єктивну оцінку рівня ефективності та результативності державних структур. Виконання цього завдання повинно забезпечити оцінювання. Такими критеріями оцінки могли стати сформульовані цілі та завдання відповідних установ, чітко виписані стандарти, позитивний досвід аналогічних установ тощо. Зважаючи, що цілі вітчизняних органів влади часто розмиті, нечіткі, то це, звичайно, ускладнює

процес визначення рівня їх реалізації. Управлінці й політики перебувають на різних політичних рівнях і, відповідно, мають різні тактичні цілі та діють згідно з власним розумінням результативності в їх досягненні [7]. У вітчизняній практиці ми часто зіштовхуємось із проблемою суперечливості цілей, що також перешкоджає впровадженню процесу оцінювання в органах влади. Інші критерії оцінки державних установ у вітчизняній системі державного управління також відсутні.

2. Труднощі з отриманням та висвітленням інформації. Оцінювачі часто зіштовхуються із небажанням державних службовців надавати об'єктивні та неупереджені дані з приводу досліджуваного об'єкта, зважаючи на конфіденційність інформації, що знижує чистоту дослідження. А оприлюднення інформації щодо результативності й ефективності діяльності органів влади часто викликає офіційний опір. Безумовно, що ця причина також пов'язана із нормативно-правовою неврегульованістю та нерозумінням процесу оцінювання в Україні.

3. Труднощі встановлення причинності та розпорошеність впливів державного управління. Зважаючи, що оцінювання вимагає детермінації соціальних змін, а органи влади мають вплив на різні групи суспільства, виникають труднощі зі встановленням їхніх причинно-наслідкових зв'язків [8].

4. Складність у вимірюванні результатів діяльності органів державного управління. Специфіка діяльності органів державного управління полягає у тому, що вони часто вирішують соціальні питання, результати яких важко виміряти кількісно, використовуючи загальноприйняті методики.

5. Відсутність належно підготовлених фахівців у відповідній галузі знань. Основою використання оцінювання є глибинні знання спеціалістів у певній області знань і практичної діяльності. До складу групи оцінювачів, що проводять дослідження, повинні запрошуватись висококваліфіковані фахівці у сфері проблематики, що аналізується, в суміжних сферах діяльності, а також спеціалісти з експертних методів (математики, психологи, соціологи тощо). Часто складається так, що запрошені оцінювачі настільки поглинуті теоретичними розробками та методологією, що не можуть поринути у певні практичні проблеми організації і, навпаки, знаючи специфіку роботи органу, що перевіряється, експерт володіє недостатніми навиками із методології проведення оцінювання.

Названі вище причини гальмують систематичне використання оцінювання в органах влади та процес їх реформування, метою якого є підвищення їх ефективності та результативності.

Висновки

1. Досвід зарубіжних країн свідчить, що оцінювання є прозорим та дієвим механізмом оцінки діяльності органів державного управління та процесу їх реформування. Причини появи оцінювання в країнах Заходу були пов'язані із відсутністю критеріїв оцінки державних інституцій та необхідністю їх розробки; недостатнім розумінням процесів та результатів діяльності органів влади; необхідністю налагодження відкритих стосунків із громадськістю.

2. Аналізуючи різні підходи до поняття "оцінювання", пропонуємо розглядати оцінювання як систематичний аналітичний процес моніторингу та оцінки діяльності, результатів державних установ із метою підвищення їх ефективності та результативності.

3. Враховуючи значний потенціал оцінювання для органів державного управління, запропоновані основні функції оцінювання, а саме: діагностична функція, прогностична функція, функція планування, функція проектування, мотиваційна функція, інформаційна функція, соціологічна функція, звітувальна функція. Реалізація цих функцій дає нам

можливість переконатись у різноплановості процесу оцінювання та можливості використання результатів оцінювання за різними напрямками.

4. Доведено, що в системі органів влади України оцінювання використовується епізодично та є формальним. Цьому є низка причин, які доречно пов'язати по-перше, з існуючою практикою державного управління, що дотепер носить бюрократичний характер, по-друге, із складністю самого процесу оцінювання як наукового дослідження. Проте вплив названих вище причин із кожним роком зменшується, змінюється підхід до процесу оцінювання, до влади приходить нова генерація висококваліфікованих службовців, які бачать у тісній співпраці науковців механізм підвищення ефективності та результативності своєї діяльності.

Література

1. Вайс К. Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики [Текст] / К. Г. Вайс ; пер. з англ. Р. Ткачука та М. Корчинської ; наук. ред. пер. О. Кілієвич. — К. : Основи, 2000. — 671 с.
2. Ведунг Е. Оцінювання державної політики та програм [Текст] / Е. Ведунг ; пер. з англ. В. Шульга. — К. : Всеуито, 2003. — 350 с.
3. Вайс К. Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики... — 671 с.
4. Про інформацію : Закон України № 2657-ХІІ від 02.10.1992 р. // Забезпечення доступу до інформації про державні органи влади та діяльність посадових осіб [Текст] : нормат.-прав. акт. / упоряд. : Я. Й. Малик, О. С. Киричук, А. О. Чемерис. — Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2003. — С. 5—25.
5. Ведунг Е. Оцінювання державної політики та програм... — 350 с.
6. Чемерис А. О. Аудит адміністративної діяльності [Текст] : навч. посіб. / А. О. Чемерис, М. Д. Лесечко, Р. М. Рудніцька. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2003. — 212 с.
7. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні [Текст] / В. Тертичка. — К. : Видавництво ім. Соломії Павличко "Основи", 2002. — С. 616.
8. Там само. — 750 с.

**I. Artym,
H. Dziana**

THE DEVELOPMENT OF EVALUATING IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES: FOREIGN AND NATIVE PRACTICE

Theoretical bases of public administration system evaluating are considered. Main functions of evaluating are defined, that revealed different directions of its usage in power bodies. The reasons of evaluating appearing and its rapid development abroad and this process hindering in Ukraine are exposed.

Key words: evaluating, process evaluating, results evaluating, evaluating criteria, efficiency, successfulness.