



«ГОЛОС ГРОМАДСЬКОСТІ»
Проект Світового банку/ ПАДКО/ МЦПД
Проект фінансує Канадське агентство з міжнародного розвитку

УПРАВЛІННЯ
ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДІЯЛЬНОСТІ
В МІСЦЕВИХ ОРГАНАХ ВЛАДИ

Київ-2007

Автори: Володимир Гнат, Томаш Потканський (Розділ 1, Розділ 3, §3.1, § 3.2, § 3.3., § 3.4., § 3.6., § 3.7., Розділ 4), Валентина Полтавець (Розділ 2, § 2.3.), Ірина Ковра (Розділ 2, § 2.1), Людмила Баландіна (Розділ 2, § 2.2.), Олександр Дудка (Розділ 3, § 3.5).

Рецензенти: Віктор Кравченко, доктор економічних наук
Юрій Шаров, доктор економічних наук

Редактор: Марта Боянівська

Управління за результатами діяльності в місцевих органах влади: Методичний посібник / За ред. В.М.Гната. - Київ: 2007. - ??? с.

Висвітлено широке коло питань, пов'язаних із сутністю, методологією, методикою та практикою управління за результатами діяльності в органах місцевого самоврядування. Посібник підготовлено за результатами виконання в місті Комсомольську (Полтавська обл.) місцевої ініціативи з покращення якості послуг, які надаються місцевими органами влади населенню. Ініціативу здійснено в рамках проекту Світового банку/ ПАДКО/ МЦПД "Голос громадськості", що його фінансує Канадське агентство з міжнародного розвитку.

Для фахівців місцевого самоврядування, а також широкого кола читачів - усіх, хто цікавиться питанням, як вдосконалити управління в органах місцевого самоврядування.

This manual presents the use of performance indicators as an instrument of municipal service delivery improvement. It was prepared based on the results of a service improvement initiative in the city of Komsomolsk (Poltava Oblast, Ukraine) under the auspices of the People's Voice Project, which is funded by the Canadian International Development Agency (CIDA) and managed by the World Bank. Some of the main trends in the modernization of local governments in the era of globalization as well as the experience of Komsomolsk in using modern municipal management tools are presented. Performance management systems seek to increase the quality of municipal services and are presented in a way that combines efforts in strategic planning, program-oriented budgeting and facilitation of quality management systems based on ISO 9001:2000. Practical issues related to selection of performance indicators, development of main components of a performance management system, preparation of performance reports and their applicability in decision-making processes are described in the manual. This manual is intended for local government officials, experts and those who are interested in modern municipal management tools and approaches to municipal service delivery improvement.

1. Сучасні підходи до управління за результатами діяльності в місцевому самоврядуванні	5
1.1. Місцеві органи влади в епоху глобалізації	5
1.2. Стратегічне управління як основний чинник позитивних змін у сфері місцевого самоврядування	7
1.3. Управління за результатами діяльності як операційна форма стратегічного управління	11
1.4. Види показників результативності, що їх використовують місцеві органи влади	19
1.5. Досвід управління за результатами діяльності	24
2. Сучасні механізми муніципального управління у Україні: досвід Комсомольська	36
2.1. Стратегічне планування в системі управління містом	36
2.2. Програмно-цільовий метод формування бюджету	42
2.3. Система управління якістю за стандартами ISO 9001:2000	46
3. Управління за результатами діяльності в Україні: досвід Комсомольська	52
3.1. Проблема, яка потребувала розв'язання	52
3.2. Інтегрування показників трьох систем управління	52
3.3. Застосування індикаторів у процесі ухвалення рішень	64
3.4. Система моніторингу результатів діяльності	65
3.5. Інформаційні технології в управлінні за результатами діяльності	68
3.6. Управління за результатами діяльності та поліпшення якості послуг	75
4. Управління за результатами діяльності: набутий досвід і рекомендації	77
4.1. Приклад Комсомольська в контексті міжнародного досвіду	77
4.2. Уроки з досвіду Комсомольська, важливі для України	78

ПЕРЕЛІК РИСУНКІВ

Рисунок 1.	Різні аспекти оцінки результатів діяльності	21
Рисунок 2.	Стратегічне та оперативне планування, управління за результатами діяльності та відповідальність	24
Рисунок 3.	Ієрархія систем управління	53
Рисунок 4.	Стратегія розвитку Комсомольська як програма, що складається з проектів	56
Рисунок 5.	Інтегрування стратегії Комсомольська, програмно-цільового бюджету та системи управління якістю і їх показників	58
Рисунок 6.	Стратегічна логічна схема з показниками стратегії та програмно-цільового бюджету	60
Рисунок 7.	Стратегічна логічна схема з показниками стратегії та системи управління якістю	62
Рисунок 8.	Система моніторингу показників результативності	65
Рисунок 9.	Структура комп'ютерної мережі міськвиконкому Комсомольська	69
Рисунок 10.	Внесення первинних даних до системи моніторингу	70
Рисунок 11.	Оцінка змін у системі моніторингу	71
Рисунок 12.	Система моніторингу "Стратегія"	73
Рисунок 13.	Система моніторингу результатів діяльності: структурна схема	74

1. СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО УПРАВЛІННЯ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДІЯЛЬНОСТІ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

1.1. Місцеві органи влади в епоху глобалізації

Виклики глобалізації

Протягом останніх двох десятиліть одним з найважливіших світових явищ є глобалізація. Позитивно і негативно глобалізація впливає на усталений спосіб життя практично в кожному суспільстві. Сучасний етап глобалізації має багатовимірний характер, передусім з огляду на швидкі зміни в соціальній, економічній та екологічній сферах життя, а також в інфраструктурі майже кожної країни. Водночас постійно скорочуються відстані між континентами, країнами, регіонами та людьми. Нові електронні технології, зокрема Інтернет, та розвиток інфраструктури, а надто транспорту й телекомунікацій, спричинюються до уодностайнення техвого самоврядування.

Через глобалізацію виникає й надмірна економічна конкуренція між компаніями, містами, регіонами та країнами. Глобальний ринок потребує найліпшої продукції, послуг, технологій та організації, а також найфаховіших працівників. За таких обставин протягом останніх десятиліть у багатьох країнах, регіонах, містах та місцевостях постає низка економічних і соціальних проблем, таких як дефіцит державного бюджету на різних рівнях, брак коштів для фінансування послуг для населення, ослаблення підприємств, підвищення рівня безробіття, економічна та культурна поляризація всередині суспільства, соціальна ізоляція. Внаслідок глобалізації кожна місцева громада зіштовхується з безліччю проблем, для розв'язання яких мусить вдаватися до кардинальних змін у різних ділянках соціального, економічного та політичного життя. У більшості країн щораз важливішу роль як надавачі послуг місцевій

громаді та регулятори соціально-економічних процесів відіграють органи місцевого самоврядування.

Місцеві громади демонструють дедалі виразніші очікування, що місцеві органи влади працюватимуть якісніше, надаючи послуги населенню. Загалом зміни, поліпшення та інновації в методах роботи тих органів громадяни сприймають схвально, оскільки сподіваються на позитивні результати. Тому в багатьох країнах місцева влада намагається знаходити нові способи, завдяки яким її послуги мешканцям стануть ефективнішими та дешевшими. Щораз менше сумнівів викликає те, що реально поліпшити якість послуг населенню можна лише через модернізацію установ - надавачів цих послуг, через істотні зміни в стилі керівництва, управлінській культурі таких організацій, а також у місцевій інфраструктурі.

Модернізація органів місцевого самоврядування

У чому виявляється модернізація місцевих органів влади в сучасних демократичних країнах? Передусім у створенні систем, які сприяють поліпшенню послуг, що їх надають органи самоврядування населенню. Підвищити якість послуг, не впроваджуючи змін у самій організації, зазвичай дуже складно. Тож у багатьох органах місцевого самоврядування вдаються до нових методів управління, звичних для приватних підприємств, таких як, скажімо, стратегічне планування, активне лідерство, управління за результатами діяльності, поліпшення управлінських процесів, управління якістю. Дедалі жвавіше в муніципальному управлінні застосовують складні високотехнологічні системи і системи "електронного уряду" та "електронної демократії". У багатьох країнах перехід до нових технологій всіляко підтримує центральний уряд.

Нерідко через швидкі зміни в роботі місцеві органи влади, а подеколи й самі громади, зіштовхуються з чималими труднощами. Здебільшого проблеми виникають через невідповідну внутрішню чи зовнішню управлінську культуру, не досить добре налагоджену

комунікацію всередині організації та з користувачами послуг. Органам самоврядування також не завжди вдається впроваджувати нові методи управління послідовно і на належному технічному рівні.

1.2. Стратегічне управління як основний чинник позитивних змін у сфері місцевого самоврядування

Головні складові стратегічного управління в державному секторі

Найчастіше викликам глобалізації протиставляють впровадження стратегічного управління. Ті дії можна пояснити тим, що стратегічне управління дає змогу реалістично оцінювати майбутнє і місію організації чи громади, а також гнучко реагувати на зміни зовнішнього та внутрішнього середовища під час втілення стратегії. Такий складник процесу стратегічного управління залежить від однієї головної передумови. Кожна організація має розвивати аналітичні здібності та вміння свого персоналу, навіть якщо на етапі підготовки першого варіанту стратегічного плану вона працює разом з зовнішніми консультантами. Для реалізації високоякісної, гнучкої стратегії належить постійно аналізувати зовнішню та внутрішню ситуацію на різних рівнях стратегії чи організації. У більшості країн такий характер діяльності виявився новим для працівників органів влади, оскільки традиційно найважливішими для державного управління дотепер вважали бюрократичні навички та тлумачення законодавства, а не підприємницький та інноваційний підхід, якого потребують сучасні умови.

Підготувавши стратегічний аналіз, належить визначити стратегічні напрямки, програми та проекти. У стратегічних завданнях, які вказують на напрямки, формулюють цілі: задля чого потрібно домогтися поліпшень в основних стратегічних пріоритетах. Цілі мають бути реалістичними (а не переліком побажань), проте й досить перспективними і для організації, і для її окремих працівників. Іншими словами, цілі мають бути:

- конкретними,
- вимірюваними,
- досяжними,
- відповідними,
- вчасними.

На практиці стратегічні завдання виконують у рамках проектів, які надихаються баченням, місією та цими завдання. Для кожного проекту потрібно чітко вказати відповідні ресурси, плани заходів, відповідальність за здійснення та плановану ефективність.

У великих організаціях на зразок органів місцевого самоврядування доцільно визначити й обміркувати програми - групи проектів для виконання конкретних стратегічних завдань. Такі програми є не лише важливими ієрархічними конструкціями для впровадження стратегії в організаціях, а й корисним засобом комунікації з персоналом, зацікавленими сторонами та населенням. Найлегший спосіб ознайомити громадськість зі стратегічною ініціативою - створити обмежену кількість програм з визначеним числом проектів. Більшість громадян і місцевих журналістів не хочуть говорити або писати про місію, стратегічні цілі, показники та інші технічні аспекти стратегічного управління. Вони віддають перевагу баченню, програмам та проектам, оскільки їх суть можна збагнути навіть без професійної підготовки.

Ухвалюючи рішення про ініціювання та реалізацію проектів, належить зважати на такий важливий чинник, як фінансові ресурси. Багато проектів передбачено здійснювати протягом тривалого часу, тому головною запорукою успіху стратегії стає планування багаторічного бюджету.

Роль стрижня у втіленні стратегії відіграє управління проектами. Кожний проект складається з таких чотирьох головних етапів:

- визначення суті проекту,
- планування проекту,
- здійснення проекту,
- завершення і фінансове закриття проекту.

Неодмінними передумовами успіху в реалізації проекту є глибокі знання у сфері управління проектами і власне управлінські вміння. Тим часом у традиційних установах державного управління працівникам такої кваліфікації бракує. Тому місцевим органам влади належить подбати про відповідну підготовку персоналу чи залучати фахівців, які мають такі знання та вміння.

Стратегія на різних рівнях організації

Структура великих організацій, зокрема органів місцевого самоврядування, складається з багатьох рівнів, для кожного з яких визначено певний обсяг функцій. На всіх рівнях потрібно вдаватися до стратегічного мислення. Тому стратегія місцевих органів влади мусить мати належну ієрархічну будову, де для кожного основного рівня вказано відповідні цілі. Найвищим є корпоративний рівень, де формують стратегічні цілі. На цьому рівні усю відповідальність бере на себе керівництво організації. Щоб оцінити результативність стратегії загалом, керівництво потребує даних про конкретні показники та їх значення. Наступний рівень - рівень програм - часом називають рівнем підрозділів (відділів) або середнім рівнем. Менеджери середньої ланки також потребують чіткої інформації про цілі та показники - щоб оцінити результативність у досягненні цілей програми чи підрозділу (оперативних цілей). На цьому рівні вирішальне значення мають показники вимірювання ефективності програми, які, наприклад, відображають поліпшення в роботі органів місцевого самоврядування щодо надання конкретних послуг чи провадження діяльності певних видів. На операційному рівні, тобто на рівні надання послуг і виконання проектів, керівникам знадобляться комплексні показники діяльності, які свідчили б про економію, ефективність та результативність.

В організаціях з результативною стратегією є ще один рівень цілей - індивідуальних цілей працівників організації. Індивідуальні цілі мусять бути безпосередньо пов'язаними з цілями, яких треба досягнути в процесі надання послуг, якщо організація прагне працювати успішно. Система заохочення в місцевих органах вла-

ди має спонукати весь персонал і керівництво до досягнення індивідуальних цілей і, водночас, допомагати їм у досягненні оперативних цілей, цілей підрозділів чи програм та організації. Для кожного з рівнів потрібно визначити конкретні показники успішності.

Зв'язок між впровадженням стратегії та організаційною культурою

Організаційна культура - це сума способів функціонування організації. Це спільні сподівання, письмова та усна політика і процедури, що визначають, як саме діють чи поведуться організація та її персонал і як розв'язують проблеми. Успішне втілення стратегії потребує відповідної організаційної культури, яка залежить від природного та соціального середовища, персональних стосунків, цінностей персоналу, офіційного та неофіційного спілкування і стилю керівництва в окремих підрозділах організації.

Запорукою успішного стратегічного управління є така організаційна культура, яка допомагає:

- поширювати глобальне стратегічне мислення всередині організації,
- усвідомлювати стратегічні завдання на рівні персоналу,
- сприяти постійному процесові вдосконалення управлінських вмінь,
- поліпшувати мотивацію персоналу,
- розширювати співпрацю з зацікавленими сторонами,
- розвивати вміння, пов'язані з реалізацією стратегії.

Стисло кажучи, організаційна культура має переростати в культуру провадження діяльності. Організаційна культура є вирішальним чинником у пошуку шляхів до успіху в управлінні за результатами діяльності. Механізми - плани, заходи та цілі - це лише невелика частина цілого процесу, і з нею порівняно легко впоратися. Набагато складніше обрати правильний фокус, відповідний стиль лідерства, а також досягти належного рівня організаційної культури, оскільки люди змінюються не так просто.

Персонал нерідко потребує багато часу, щоб почати застосовувати нові методи роботи. Працівників належить залучати до визначення пріоритетів, щоб вони були готовими впроваджувати зміни, які дають змогу досягти пріоритетних цілей. Комунікація щодо змін мусить бути зрозумілою, працівники мають глибоко усвідомлювати свою роль у процесі змін.

1.3. Управління за результатами діяльності як операційна форма стратегічного управління

Важливість зрозумілих і вимірюваних цілей на різних рівнях стратегії

Стратегічне управління - дуже поширена концепція, втілення якої потребує відповідних методів. Якість стратегічного управління і власне стратегії оцінити нелегко. Кожний елемент стратегічного аналізу та формулювання стратегії мають неабияке значення, однак найважливішою є результативність. Стратегічне управління можна вважати "добрим" тоді, коли на практиці видно впровадження стратегії та її високу результативність.

"Управління за результатами діяльності" - термін, який поєднує різні поняття. В поняття результативності входять здобутки завдяки діяльності відповідно до поставлених цілей. Завдання полягає в тому, щоб місцеві органи влади дедалі більшою мірою досягали поставлених цілей. Намагання поліпшити якість роботи не є новим для таких структур. Органи самоврядування завжди сподівалися на позитивні результати своєї діяльності з регулювання та вкладення коштів. Невизна - в тому, щоб долати дедалі більші труднощі, пов'язані з загальним рівнем витрат. За браку надходження додаткових коштів увага має бути зосереджена на досягненні кращих результатів через використання наявних грошових фондів. Тоді виникають нові ідеї з реорганізації і сильнішого мотивування державних службовців.

У традиційній державній бюрократичній системі, щоб виконувати завдання, досить було дотримуватися певних правил і регу-

лятивних актів, здійснювати контроль над ресурсами "на вході" і не суперечити природі державного сектору. Система працювала загалом добре в ті часи, коли перед урядом поставали не такі складні, як тепер, і більшою мірою стандартизовані завдання, а також коли дотримання правил вважали важливішим за ефективність чи результативність. Така система, звичайно, зазнала критики, бо працівники намагалися більше зосередитися на процесі, ніж на результатах, і не мали серйозних стимулів до ефективного використання коштів задля досягнення цілей.

Тепер державні управлінці мають не лише обстоювати колективні інтереси на засадах справедливості та чесності, а й зважати на індивідуальні потреби людей і розв'язувати складні соціальні проблеми. Традиційні системи державного управління сформовано в такий спосіб, що вони не можуть бути гнучкими і швидко адаптуватися до змін. Натомість гнучкість і зосередженість на результаті набуває вирішального значення в сучасному суспільстві, де послуги мають персоналізований характер, де існує потреба в постійному адаптуванні, зростають вимоги до підвищення ефективності і постійно розширюється мережа приватних надавачів послуг. За таких умов постає потреба в стимулах, які були б дієвішими, ніж наявні, традиційні бюрократичні спонуки до підвищення результативності. До того ж органи місцевого самоврядування постають перед дедалі складнішими проблемами, традиційні підходи до розв'язання яких більше не спрацьовують.

Отже, запорукою продуктивного стратегічного управління є управління за результатами діяльності. Для успішного втілення стратегії потрібно створити систему вимірюваних показників на рівні стратегічних цілей, проектів і програм. Управління за результатами діяльності пов'язує стратегічні цілі та мету надання послуг місцевого органу влади з роботою та людьми. Це системний підхід до результативного управління, який має такі найважливіші складники:

- встановлення цілей органу місцевого самоврядування, надання послуг, команди та кожного працівника;

- використання відповідних показників результативності роботи;
- оцінка досягнень, визначення потреб у навчанні та розвитку;
- застосування здобутих знань для модифікації цілей і методів, якщо цього вимагатимуть обставини.

Головні цілі управління за результатами діяльності - поліпшити результативність і посилити мотивацію персоналу, зосереджуючись на пріоритетних цілях, підвищенні рівня його готовності та мобілізації до їх досягнення й вивільнення потенціалу. Домінантою мають виступати люди, а не системи, і належить чітко дотримуватися стратегії та курсу, що його визначає вище керівництво. Кожну систему управління за результатами діяльності мусять створювати відібрані представники місцевого органу влади після того, як реально обговорять місцеві пріоритети з громадськістю.

Основні складові управління за результатами діяльності такі:

- процес уточнення та формулювання місії, бачення чи цінностей органу місцевого самоврядування;
- процес уточнення й узгодження стратегічних та оперативних цілей - для місцевого органу влади загалом і для кожного з його основних підрозділів;
- процедури донесення інформації про місію, бачення, цінності, стратегічні та оперативні цілі до всіх працівників;
- визначення цілей на кожному організаційному рівні в такий спосіб, щоб вони стосувалися до безпосередніх підрозділів, колективів і окремих працівників;
- співвіднесення оперативних цілей з конкретними показниками діяльності, стандартами і завданнями;
- схеми, які пов'язують процес визначення цілей, стандартів і завдань для кожного працівника з вибором напрямку власного розвитку і оцінкою підвищення результативності своєї діяльності та кар'єрного зростання;
- процедури моніторингу та перевірки на відповідних організаційних рівнях;
- відповідні схеми винагород і визнання результативності роботи.

Застосовувані показники мають бути узгодженими з іншими, вже чинними показниками результативності роботи на місцевому та на національному рівні (якщо такі показники встановлено й запроваджено). Управління за результатами діяльності мусить базуватися на комплексній системі показників та величин результативності. Завдяки такій системі організація може вдосконалити роботу, виявляючи кращі випробувані методи і запозичуючи досвід інших. У такий спосіб організація також зосередиться на своїх визначальних пріоритетах та виявленні проблемних ділянок.

Успішне управління за результатами діяльності можливе за дотримання шістьох головних принципів:

- **чіткість мети управління.** Належить визначити зацікавлені сторони, які мають потребу в інформації про результативність, і встановити показники оцінки роботи, які допоможуть цим сторонам ухвалювати оптимальні рішення чи знаходити відповіді на свої запитання;
- **сфокусованість.** Показники результативності передусім мають стосуватися до оцінки пріоритетів, що їх визначила організація, - до тих її основних цілей і послуг, які належить вдосконалювати. Інформація про щоденну роботу доповнює основні показники стратегії. В організації потрібно застосовувати такі показники, які можуть потенційно впливати на управління;
- **скоординованість.** Систему визначення та оцінки показників належить узгодити з поставленою ціллю - встановленням і відстеженням результативності організації. Мусить існувати зв'язок між показниками, що їх менеджери застосовують для оцінки оперативної діяльності, і показниками оцінки роботи організації загалом;
- **збалансованість.** Загальна система показників має давати збалансовану картину діяльності організації, відображаючи головні аспекти, зокрема результати та очікування клієнтів. Мусить існувати виправданий баланс між витратами на збирання інформації для показників і цінністю, яку становить ця інформація;

- **регулярне коригування.** Показники результативності належить переглядати, щоб вони відповідали умовам, які постійно змінюються. Потрібно підтримувати рівновагу між послідовною інформацією, що дає змогу відстежувати зміни результативності в часі, і використанням переваг від нової чи оновленої інформації та реагуванням на поточні пріоритети;
- **застосування належних показників.** Показники мають бути досить ефективними та зрозумілими в застосуванні. Гарантувати надійність системи надання інформації нерідко допомагає незалежне дослідження. І тут принциповим є сумлінне, детальне визначення самих показників.

Для таких організацій, як органи місцевого самоврядування, можна виділити вісім основних цілей визначення результативності (див. Таблицю 1).

Таблиця 1. Цілі визначення результативності

Ціль	Питання, на які може дати відповідь оцінка результатів діяльності
Оцінка	Наскільки добре працює організація?
Контроль	Як саме можна забезпечити належне виконання обов'язків працівників?
Бюджет	На які програми, людей чи проекти потрібно витратити громадські кошти?
Мотивація	Як можна заохочувати персонал, керівників середньої ланки, некомерційні та комерційні структури-партнери, зацікавлені сторони та громадян вчиняти дії, що сприятимуть поліпшенню результатів роботи?
Переконання	Як можна переконати політиків, законодавців, зацікавлені сторони, журналістів та громадськість у тому, що організація працює результативно?
Відзначення	Які результати потрібно вважати за успіх організації, а які - за помилки?
Уроки	Що працює і що не працює, і чому?
Вдосконалення	Що належить робити інакше, щоб поліпшити результати роботи, і хто мусить це робити?

Джерело: Р. Д. Бен (R.D. Behn)

Важливість відкритої внутрішньої та зовнішньої комунікації в організації

Управління за результатами діяльності відіграє важливу роль у налагодженні відкритої внутрішньої та зовнішньої комунікації в організації. Завдяки чітким, зрозумілим і вимірюваним показникам результативності можна істотно поліпшити комунікації між працівниками, з місцевою громадою, неурядовими організаціями та місцевими компаніями. Вирішальне значення для результативності роботи має лідерство, що є фундаментальним для мотивації високоефективної роботи працівників. Для лідерів, які хочуть бути успішними, показники результативності є дуже важливі. Персонал працює краще, якщо керівник ясно формулює мету і спрямовує працівників до її досягнення, встановлює чіткі рамки діяльності і постійно підтримує тих, хто добре виконує свої обов'язки. А надто вирішальною така поведінка лідера стає тоді, коли організація працює за умов стресу, нестабільності чи фінансових труднощів. Потенціал керівника відіграє принципово важливу роль у налагодженні ефективної комунікації, заохоченні, але не силюванні, до обговорення внутрішніх питань у такий спосіб, щоб їх розуміли зовнішні учасники, і до розширення рамок організації з найбільшою користю для колективних інтересів. Лінія лідера може бути найголовнішим компонентом управління за результатами діяльності.

Оцінюючи результати своєї роботи у сфері надання послуг, місцеві органи влади сприймають громадян як споживачів, через призму їхнього задоволення цими послугами. Показники такого роду можуть поліпшити якість реалізації програм. Дані, завдяки яким громадськість має уявлення про реальні результати, можуть бути успішним початком процесу її залучення до обговорення місцевих проблем, вибору пріоритетів та встановлення бюджетних обмежень. Коментарі щодо оцінки результатів діяльності зазвичай є корисною інформацією для керівників органів місцевого самоврядування.

Добре налагоджена оцінка результативності роботи поліпшує комунікацію всередині підрозділів органу влади та між ними, сприяє аргументованій дискусії щодо результатів діяльності та надання послуг, додає виваженості рішенням з питань бюджету (передусім - завдяки інформації про результати, витрати та заходи).

Роль показників результативності в модернізації місцевих органів влади відповідно до концепції "Нове державне управління"

За умов реформування державного сектору протягом останніх двох десятиліть в усьому світі, а надто в країнах - членах Організації економічного співробітництва та розвитку, найбільшої популярності набула нова концепція урядування з назвою "Нове державне управління", яка особливий наголос кладе на управлінні за результатами діяльності. Йдеться про модернізацію державних установ та застосування в їхній діяльності ринкових механізмів, методів управління, навчання та вдосконалення роботи. За згаданою концепцією, у цих процесах одну з головних ролей відводять показникам результативності, оскільки саме вони дають змогу з більшою чи меншою точністю оцінити поточний рівень діяльності і планувати її надалі. Для сучасних керівників і на центральному, і на місцевому рівнях державного управління дуже важливо мати можливість оцінювати результати управлінської діяльності.

Визначення результатів діяльності сприяє вдосконаленню роботи, а отже, й впровадженню систем управління якістю, насамперед - за допомогою стандартів ISO чи Моделі досконалості Європейського фонду управління якістю. Спираючись на стандарти ISO, легше модернізувати процеси надання послуг населенню, зокрема адміністративних та соціальних, а також деяких технічних (комунальних) послуг. Своєю чергою, Модель досконалості також створює немало переваг для органів самоврядування. Запропоновані в Моделі організаційний підхід та формулу місцева влада може пристосувати

до послідовного оцінювання результативності, планування, перевірки та постійного вдосконалення своєї роботи, спрямованого на досягнення кращих результатів. Такий підхід до самооцінювання є запорукою залучення персоналу до процесу перегляду та планування різноманітних поліпшень. За умови застосування Моделі досконалості і в державному, і в приватному секторах органи самоврядування порівнюють свою роботу з діяльністю інституцій поза межами державного сектору. Однак тоді ті органи мають постійно визначати реальні результати своєї діяльності і в такий спосіб доводити, що вдосконалення, до яких вони вдаються, можна виміряти й оцінити.

Здійснювати моніторинг результативності надання послуг населенню допомагає ще один метод - формування програмно-цільового бюджету, завдяки якому також встановлюють і перевіряють показники результативності.

Зіставлення результатів роботи всередині організацій та між ними

Управління за одержаними результатами дає змогу зіставляти наслідки діяльності. Показники результатів діяльності, вимірювані протягом тривалого проміжку часу, можна застосовувати для порівняння та спостереження за змінами в досягненнях усередині організації. Зокрема, широко вживані показники результатів діяльності стануть у пригоді для зіставлення результатів роботи місцевих органів влади в різних регіонах та виявлення найбільших здобутків.

Порівняння результатів роботи різних організацій і органів місцевого самоврядування може стати дієвим стимулом до вдосконалення через пошук кращої практики та досвіду всередині організації і поза нею. Серед місцевих органів влади та інших державних інституцій дедалі більшої популярності набуває підхід, який полягає в орієнтації на кращу практику провадження діяльності. Це найпростіший і найшвидший шлях до поліпшення роботи органів самоврядування. Такий метод також вимагає застосування кількісних показників результатів діяльності.

1.4. Види показників результатів діяльності, що їх використовують органи місцевого самоврядування

В тих організаціях, де впроваджено управління за результатами діяльності, вирішальний вплив на напрямки діяльності та операції має вибір показників. Тому принципово важливого значення набувають знання про чинники, що зумовлюють поведінку і впливають на результати роботи. Перед організацією, яка визначає набір показників результативності, постають два головні питання:

- на яких послугах чи діяльності мають фокусуватися показники;
- для яких характеристик послуг чи діяльності належить встановити вимірювані показники.

Показники результатів діяльності передусім мають фокусуватися на послугах, які є важливими для організації з погляду її відносин з клієнтами (громадянами) і виконання покладених на неї функцій та обов'язків. Зокрема, належить оцінити ті аспекти цих послуг, котрі відображають основні цінності клієнта (громадян, підприємців, інших груп). Це означає, що організація мусить мати чітке уявлення про те, чого вона намагається досягти (головні цілі) і як саме вона може це зробити. Також потрібно чітко розуміти, в який спосіб організація дізнається, що обраних цілей вона досягла.

Важливо визначити збалансований набір показників, які відображали б усі аспекти надання послуг. Базовими одиницями вимірювання є такі:

- *вартість* - обсяг коштів, витрачених на придбання певного виду ресурсів;
- *витрати* - ресурси (наприклад, людські ресурси, матеріали, приміщення), що їх організація використовує для надання послуг;
- *продукти* - кількісні величини обсягу наданих послуг, які відповідають певним якісним вимогам (скажімо, кілометраж відремонтованого дорожнього покриття);

- *результати* - обсяг результатів чи наслідків, які принаймні частково зумовлені тим, що організація надавала ті чи ті послуги. Результати можуть мати коротко-, середньо- чи довгостроковий характер (наприклад, відсоток від загальної довжини дорожнього покриття, підтримуваного в найкращому, доброму чи задовільному стані).

Вказані чотири базові одиниці вимірювання можна застосовувати для визначення показників результатів діяльності в трьох основних вимірах: економії, ефективності та результативності.

Економія - отримання людських і матеріальних ресурсів належної якості та в належній кількості за найнижчою вартістю (персонал, матеріали, приміщення). Наприклад, можна поставити питання: "Скільки коштів витратив місцевий орган влади цього року на купівлю нових книжкових видань для бібліотеки? Це більше чи менше, ніж минулого року?" Такий традиційний підхід до визначення обсягу витрат є найпростішим, його застосовують і донині. Результати можна зіставляти рік за роком, але таке порівняння не дасть інформації про те, скільки продуктів (послуг) реально одержав користувач.

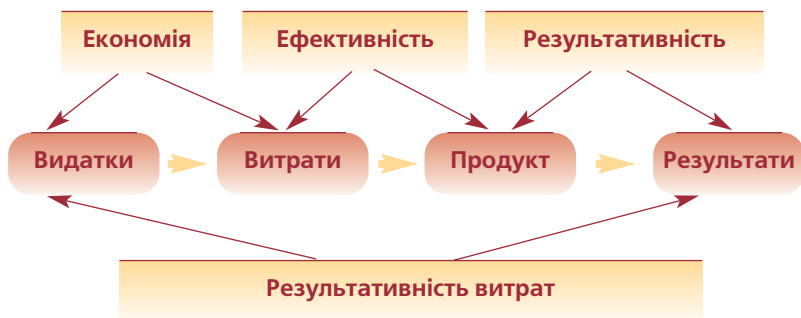
Ефективність - виробництво максимального обсягу продукції на одиницю ресурсів чи витрат або використання мінімальних витрат для надання послуг належного обсягу та якості (за приклад може правити вартість одного відвідування публічної бібліотеки). Такий показник дає змогу об'єктивно порівняти результати за певні роки в межах однієї організації (скажімо, однієї бібліотеки) і між організаціями (бібліотеками). Для згаданого показника нерідко вживають означення "ефективність витрат на надання послуг".

Результативність - відповідність діяльності організації потребам громадян і наявність програми чи виду діяльності, завдяки яким організація досягає поставлених цілей (наприклад, відсоток користувачів бібліотеки, які знайшли потрібну книжку чи інформацію). Результативність пов'язана з оцінкою того, чи надані послуги насправді задовольнили визначені потреби. Поняття резуль-

тативності охоплює й усі оцінки якості послуг, оскільки в такому разі йдеться про те, чи наявний рівень надання послуги відповідає сподіваному або такому, який передбачено в законодавстві.

Порівнюючи результати з вартістю, можна також говорити про **результативність витрат**. Варто зауважити, що визначити результати та вартість за кожним видом ресурсів нерідко буває дуже складно. Тому найчастіше використовують показники економії, ефективності та результативності.

Рисунок 1. Різні аспекти оцінки результатів діяльності



*Джерело: On target - the practice of performance indicators.
Audit Commission 2000*

Існує ще один вимір результатів діяльності, пов'язаний з доступом до послуг, - рівність або рівноправність. У такому разі найважливішою є доступність послуг для всіх, хто мусить мати змогу ними користуватися. Йдеться, наприклад, про фізичну чи географічну доступність (для літніх людей, для людей з особливими потребами та ін.) або доступність з погляду вартості чи платоспроможності (скажімо, послуги доступні фізично, проте неприйнятні через високу вартість: більшість громадян не мають потрібних для користування ними коштів).

На практиці зв'язок між вимірюванням цілей та результатів надання послуг непростий. Виміряти результати часто виявляється

досить складно, бо вони можуть бути довготривалими і залежати від впливу різних чинників. Ефект від надання послуг подібний до ефекту хвиль, де внутрішні коливання є потужні, а наступні - дедалі слабші. Послугу можна порівняти з каменем, що його жбурнули у воду і що викликав кола хвиль. Конкретні надавачі послуг мусять чітко усвідомлювати, яких саме цілей вони хочуть досягнути, надаючи ці послуги.

Внутрішнє коло відображає ефект від надання послуг, який краще піддається вимірюванню за допомогою кількісних показників і цілей. Якщо встановлено стандарти надання послуг, їх легко виміряти у величинах вартості і витрат. Натомість у зовнішніх колах хвиль вже менше вимірюваних характеристик послуг (йдеться про компоненти, що формують життєвий рівень чи якість життя). А надто складно визначити прийнятні характеристики результатів у багатофакторних сферах, наприклад, у соціальній сфері, тому за таких обставин часто застосовують так звані наближені показники.

В оцінюванні результатів діяльності важливо також перейти від простого вимірювання величин і збирання даних до використання такої інформації у процесі ухвалення рішень. Проблема тут криється у збалансуванні кількості показників результативності з можливостями їх використовувати для ухвалення реальних управлінських рішень. Головне завдання - скористатися інформацією, отриманою на основі показників, так, щоб одержати не лише добрі продукти, а й реальні результати для місцевої громади. Часом проблема полягає в тому, що керівники встановили надто велику кількість показників для певного виду послуг. Тоді ухвалення правильного рішення перетворюється на складне завдання. В такому разі керівникам потрібно спершу виробити чітке уявлення про цілі, що їх організація має досягти через надання певної послуги, про інтереси зацікавлених сторін чи користувачів послуги, і щойно після того визначити відповідний збалансований набір показників результатів діяльності.

Варто пам'ятати, що показники належить встановлювати зва-

жаючи на очікування користувачів послуги. Саме добра орієнтація в питаннях попиту має допомогти сформувати набір з оптимальних показників, які найкраще відображають потреби місцевих мешканців.

На різних рівнях вимірювання застосовують чотири види показників результатів діяльності:

- публічні національні показники (національні публікації і таблиці). У такому разі спираються на чіткі, однозначні й статистично достовірні показники, котрі легко порівняти;
- публічні місцеві показники (місцеві стандарти і цілі, спрямовані на забезпечення підзвітності та інформування місцевої громади). За таких обставин оперують показниками, котрі є відповідними, дохідливими та однозначними (щоб можна було дати чітке тлумачення й уникнути непорозуміння). Важливо, що такі показники порівнюють хронологічно;
- внутрішні національні показники (порівняння та встановлення орієнтовних показників для організацій, для поліпшення якості надання послуг). У такому разі обирають показники, які легко порівнювати. Детальне дослідження процесу надання послуг має вторинне значення;
- внутрішні місцеві показники використовують для характеристики процесів управління на місцевому рівні і для моніторингу здійснення місцевої політики. За таких обставин оперують показниками, що відповідають місцевим цілям, є чутливими до змін результатів діяльності та актуальними.

Для успішного втілення місцевої стратегії потрібна така управлінська структура, яка пов'язувала б плани організації з її цілями, величинами результатів роботи та обов'язками щодо досягнення цих цілей. У такій структурі організаційна стратегія має поєднуватися з планами щодо надання послуг та планами індивідуальної діяльності завдяки використанню відповідних показників. Головну роль у цьому процесі відіграє система управління організацією, де чітко описано обов'язки її працівників (див. Рисунок 2).

Рисунок 2. Стратегічне та оперативне планування, управління за результатами діяльності та відповідальність
(на прикладі Ноттінгема, Велика Британія)

Відповідальні	План	Показники результативності
Міська рада Міський голова	Цілі організаційної стратегії	Показники стратегічних цілей
Члени виконавчого органу	Програма виконавчого органу	Показники програми
Керівники підрозділів Координатори політики та програм Комітети Ради	Стратегія підрозділів Корпоративна політика та програми	Показники стратегії підрозділів, політики та програм
Керівники у сфері надання послуг Керівники команд	Плани надання послуг	Показники ефективності послуг
Працівники	Виконання на індивідуальному рівні Перевірка розвитку	Успіх у досягненні індивідуальних цілей

Джерело: *Nottingham a great European city. Corporate Plan (2002-2010). Nottingham City Council 2002*

1.5. Досвід управління за результатами діяльності

Світовий досвід

Концепція управління за результатами діяльності, яку називають також концепцією вимірювання результатів, є найпопулярнішою складовою реформування державного сектору ще від сере-

дини 70-х років минулого століття. Такий процес особливо поширився у країнах - членах Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Реформування стало одним з важливих кроків, спрямованих на подолання дедалі гостріших соціально-економічних проблем і усунення масштабних хиб у роботі державного сектору. Уряди країн - членів ОЕСР почали реформу державного управління, маючи на меті знизити витрати й одночасно збільшити кількість і поліпшити якість послуг, що їх влада надає громадянам. З огляду на такі пріоритети в багатьох розвинутих країнах домінантою політики стало зменшення обсягу державного сектору і підвищення ефективності послуг та інших видів діяльності, притаманних цьому секторові. Це означало, що в державному секторі виникає конкуренція і що там здійснюються заходи, спрямовані на гнучкіше реагування надавачів послуг на потреби споживачів, тобто починають застосовувати методи управління, властиві комерційній сфері, де більше уваги присвячують результативності.

Такий підхід до реформування державного сектору набув поширення з назвою "Нове державне управління", його принципи застосовано у більшості країн - членів ОЕСР та в багатьох молодих демократичних країнах після розпаду радянської системи. Головним компонентом реформ стало вдосконалення державного управління завдяки спрямованості на результат. Концепція "звітування за результати" віднедавна набуває щораз більшої популярності, її втілюють на різних рівнях та за допомогою різних засобів:

- на рівні результатів - за допомогою систем визначення та показників результатів діяльності;
- на рівні систем і процесів управління - завдяки перевіткам та аудиторам якості;
- на рівні виконання контрактів - за допомогою моніторингу стандартів.

У різних країнах шляхи і масштаби реформування були різними. У деяких країнах, наприклад, у Великій Британії, великий вплив ма-

ла політика центрального уряду, який виробив концепцію реформування і створив інституційну та методологічну інфраструктуру. Така структура підтримувала впровадження системи управління за результатами діяльності. Згадана система управління становила частину національної системи оцінки як однієї з передумов ефективного урядування. Започаткування таких реформ 1979 року, згодом послідовно здійснених, пов'язане з політикою першого уряду консерваторів на чолі з Маргарет Тетчер, який висунув головне гасло: "Послуги населенню мають бути вартими витрат". На рівні місцевого самоврядування консервативний уряд постійно заохочував політику розвитку дерегулювання, конкуренції, приватизації та управління, орієнтованого на результат. Прикметною рисою реформування була посилена увага до "результатів" та "цінностей", які належало забезпечувати коштом ресурсів, виділених на надання державних послуг.

На наступному етапі реформування дедалі пильнішу увагу присвячували "споживачеві" послуг, щораз більше заохочували конкуренцію серед надавачів послуг, розширювали "внутрішні ринки" в межах державних організацій, частіше вдавалися до звітування керівництва про досягнуті результати. Така політика робила наголос на чіткішому визначенні того, що продукує і надає державний сектор, а також на вимірюванні, моніторингу та оцінці результатів його роботи. Ще однією важливою рисою реформування стало заохочення контрактних форм стосунків на рівні місцевого самоврядування. Визначальну роль у втіленні цієї політики відіграла Комісія з питань аудиту. Та незалежна установа несла відповідальність за вироблення методів сучасного аудиту, перевірок, опосередкованого контролю, спрямованого на впровадження таких критеріїв, як економія, ефективність та результативність за допомогою встановлення національних показників. Таке політичне рішення уряду Великої Британії (зрештою, згодом і урядів інших країн) здобуло широку підтримку у вигляді інтелектуального руху, який почався в університетах та школах бізнесу і продукував теорії, пропонував методи управління, готував різноманітні тренінги для практиків у цій сфері.

Уряд лейбористів, обраний 1997 року, висунув пропозиції щодо масштабної модернізації системи місцевого самоврядування. Йшлося про посилення законності, розширення потенціалу громадського лідерства та комунікації з місцевою громадою, підвищення якості управління та послуг, а також дотримання норм професійної поведінки. Лейбористи, які розвивали і вдосконалювали політику консерваторів, у цій сфері визначили такі головні завдання: здійснити модернізацію уряду на всіх рівнях, посилити гнучкість реагування системи державних послуг на запити споживачів, гарантувати надання високоякісних послуг. Що ж до місцевого самоврядування, то тут відбулися такі найважливіші зміни: реформовано структури політичного управління і систему виборів до місцевих органів влади, зміцнено систему фінансування таких органів, забезпечено дотримання норм етики серед членів місцевих рад та службовців, підвищено стандарти надання послуг завдяки кредо "Найкраща вартість", що замінило гасла "Цінність за гроші" та "Обов'язкові конкурси серед надавачів послуг". Крім того, започатковано нову програму підтримки органів місцевого самоврядування - "Схему маяка". Здійснюючи ту програму, уряд визначав найкращий досвід та методи роботи в певному секторі послуг і поширював їх серед місцевих органів влади по всій країні.

Головна ініціатива уряду лейбористів - програма "Найкраща вартість" - розвинула попередній план модернізації системи державного управління, зміцнюючи системи оцінки та управління за результатами діяльності. За тією програмою, від органу місцевого самоврядування вимагали "здійснювати заходи, спрямовані на те, щоб забезпечити даліше вдосконалення роботи в такий спосіб, у який цей орган виконує свої функції, але з комплексним дотриманням принципів економії, ефективності та результативності". Програма "Найкраща вартість" визначала три найважливіші критерії:

- якість послуг і очікування користувачів, споживачів та зацікавлених сторін є так само важливі, як і вартість послуг;
- конкуренція залишається основним інструментом управління, проте не обов'язково щоразу оголошувати конкурс на надання послуг;

- місцеві органи влади мають відповідати і звітувати перед місцевими громадами, а також перед центральним урядом.

За програмою "Найкраща вартість", місцеві та регіональні органи самоврядування протягом п'ятирічного періоду мають проводити перевірки щодо ефективності всіх служб, щоб визначити доцільність усіх функцій та видів діяльності, порівняти наявне виконання з найкращим досвідом роботи в державному і приватному секторах. Крім того, місцева влада мусить консультиватися з кінцевими споживачами послуг, з ширшим колом громадськості та зацікавлених осіб, щоб мати уявлення про їхні побажання, вимоги та погляди і перевірити конкурентоспроможність обраної стратегії надання послуг. Перед органами самоврядування також поставлено вимогу звітувати перед центральним урядом, застосовуючи національну систему показників і стандартів діяльності, вдаватися до відповідних кроків на місцевому рівні і готувати місцеві плани діяльності для своїх працівників, які показують наявні результати і пропонують заходи з їх поліпшення. Програма також запровадила жорсткий аудит та перевірки і передбачила можливість втручання Державного секретаря в разі очевидного неуспіху.

У здійсненні нової модернізованої програми дуже важливу роль відіграють такі державні інститути, як Комісія з питань аудиту, і створена на громадських засадах Агенція з вдосконалення та розвитку, яка надає методологічну та іншу підтримку в реалізації урядових програм. Агенція є одним з головних виконавців програм "Найкраща вартість" і "Схема маяка", вона тісно співпрацює з центральним урядом, Асоціацією органів місцевого самоврядування та з деякими місцевими органами влади.

Програма модернізації, яку реалізують у Великій Британії, править за зразок напрочуд ефективного підходу "згори вниз" з широким застосуванням національної законодавчої бази і втіленням політики центрального уряду. Зокрема, йдеться про виконання двох загальнонаціональних програм. Перша - "Найкраща вартість"

- впроваджує комплексну та всеохопну систему показників результатів діяльності. Друга програма - "Схема маяка" - стимулює пошук і поширення найкращого досвіду надання послуг населенню. Завдяки втіленню такої активної політики істотно підвищилися результативність і загальна управлінська культура органів місцевого самоврядування. Крім того, центральний уряд вимагає поліпшити обслуговування на місцевому рівні завдяки використанню показників результатів діяльності, що їх встановлює й оприлюднює центральний уряд. На думку деяких дослідників, місцева влада реформує сферу управління під тиском уряду країни і почуває себе обмеженою у висловленні власної ініціативи. Інші критики такого підходу вважають, що в системі "згори вниз" органи самоврядування впроваджують нові методи організаційної діяльності, спираючись на власний досвід її вдосконалення, тож зіштовхуються з різними проблемами. Втім, місцева влада може аналізувати ситуацію й ухвалити найкраще з погляду місцевих потреб рішення. Загалом, застосований підхід дає важливий позитивний результат - серед надавачів послуг населенню на рівні органів самоврядування практично немає аутсайдерів. Отже, центральний уряд у такому разі досягає своєї мети - надавати послуги громаді по всій країні за однаково високими національними стандартами.

На противагу Великої Британії, у таких країнах, як Данія, Швеція, Нідерланди, а також Канада та США, більше схильються до реформування у сфері управління "знизу вгору", чітко орієнтуючись на вдосконалення процесів управління та поліпшення послуг. Центральний уряд залишає місцевому самоврядуванню більше свободи для пошуку кращого підходу до надання державних послуг. Деякі експерти стверджують, що для набуття досвіду організаційного розвитку така схема підходить найкраще. Свою позицію аналітики аргументують тим, що в епоху глобалізації та постійних змін місцеві державні управлінці, з їхніми розвиненими навичками та вмінням навчатися, більше уваги присвячуватимуть впровадженню інноваційних методів надання послуг і перейматимуть досвід інших, а отже, зможуть поліпшити результати своєї роботи.

У такому разі центральний уряд спрямовує реформи в певному напрямку, нерідко за допомогою власного прикладу, коли змінює "свою" систему управління. Центральна влада також допомагає місцевому самоврядуванню підготувати методологічну базу і підвищити інституційний рівень. За такої моделі дуже важливо розвинути культуру діяльності за результатами, оскільки оцінка досягнень є однією з передумов для реального поліпшення роботи.

Такий підхід притаманний країнам з давньою традицією інститутів самоврядування, що стоять на незалежних позиціях. Наприклад, у Скандинавії місцеве самоврядування вважають органічною частиною держави і важливою ланкою у зв'язках центру з місцевою громадою. Системі тих зв'язків властиві добре розвинена культура переговорів, спільна робота та досягнення консенсусу. Протягом останніх десятиліть соціально-економічна ситуація в згаданих країнах залишалася стабільною, і ця обставина також сприяла реформуванню місцевої влади. У такому контексті схеми управління за результатами діяльності більше розвиваються в напрямку "знизу вгору". Натомість описаний підхід складно застосовувати в країнах зі слабкою демократичною традицією, слабкими органами місцевого самоврядування та в ситуації глобальних змін. Втім, у тих молодих демократичних державах, де центральний уряд не має сильних позицій і діє не дуже ефективно, ініціювання реформ та їх здійснення стає прерогативою органів місцевого самоврядування.

Важливу роль у поширенні концепції управління за результатами діяльності відіграють реформи, що їх впроваджують міста з високими темпами розвитку, застосовуючи управлінські стратегії. Місцеві адміністрації великих міст є передовими щодо використання методології стратегічного управління, зокрема стратегій розвитку та надання послуг. Такі органи міської влади стають джерелом найпрогресивніших методів та технологій управління, оцінки результатів діяльності, надання послуг і правлять за найкращий зразок для інших органів влади місцевого та регіонального рівня.

Міжнародні програми, що їх підтримують Світовий банк, Організація економічного розвитку та співробітництва чи Європейсь-

кий Союз, наприклад, "Міста, що змінюються" або "Євроміста", стимулюють співпрацю, порівняння результатів діяльності та конкуренцію між органами місцевого самоврядування. Дослідники, залучені до цих програм, застосовують показники та виміри, щоб порівняти і заохотити пошук шляхів вдосконалення роботи. Згадані програми сфокусовані не лише на вимірюванні та порівнянні - вони спрямовані на пошук методів управління, які давали б найкращі результати. Найважливіші і водночас найскладніші компоненти таких програм пов'язані саме з виявленням та впровадженням найкращого досвіду. Міжнародні програми - основа для створення баз показників у сфері статистики та результативності, які є важливими чинниками популяризації власне управління за результатами діяльності.

Останніми роками підхід "орієнтація на найкраще втілення на практиці", який полягає у визначенні найпрогресивнішого досвіду всередині та поза організацією і його застосуванні для підвищення результативності, набуває дедалі більшого поширення на рівні місцевого самоврядування. Орієнтація на оптимальне практичне втілення є систематичною діяльністю з виявлення найкращого досвіду, що його мають інші органи місцевого самоврядування і що зумовлює найвищі результати у сфері надання певних послуг. Суть такої діяльності полягає в тому, щоб у своїй роботі скористатися з конкретної політики та практики найефективніших місцевих підрозділів (органів) влади і досягти належного рівня результативності. Такий метод пов'язаний з постійним, систематичним вимірюванням чи оцінюванням отриманих продуктів, наданих послуг і застосованого досвіду в організаціях, які співпрацюють між собою для усунення різниці між результатами власної діяльності.

У країнах, що розвиваються, найшвидше орієнтуються на найкращий досвід здебільшого міста, які стрімко зростають. І не дивно, оскільки перед громадами таких міст виникає ціла низка проблем, які стимулюють до співпраці з іншими державними чи бізнесовими організаціями і до виявлення найпрогресивнішого досвіду в кожному конкретному виді діяльності.

У рамках програм, що їх підтримує Світовий банк чи Європейський Союз, визначають орієнтовні показники на міжнародному рівні. В деяких країнах міста з різною чисельністю населення і з неоднаковими проблемами об'єднуються в групи для визначення цих показників. Наприклад, у Скандинавії (зокрема, в Норвегії) місцеві органи влади за підтримки своїх асоціацій тісно співпрацюють у царині впровадження найпрогресивнішого досвіду в так званих "групах з вивчення найкращого досвіду". Та ініціатива має місцеве походження. Тим часом у Великій Британії, де у сфері модернізації місцевого самоврядування втілюють активну політику за принципом "згори вниз", орієнтацію на оптимальне практичне застосування стимулюють централізовано.

Котрий саме з методів модернізації є найефективніший, сказати важко. Кожній країні варто знайти свій шлях вдосконалення показників ефективності та результативності державного управління з огляду на природу проблем, вміння та досвід управлінців. Однак треба зазначити, що всі підходи до модернізації державного управління наголошують на визначальній ролі діяльності з визначення одержаних результатів і на управлінні, яке базується на зібраних показниках результатів діяльності. Усі здійснювані реформи спрямовано на розбудову органів місцевого самоврядування як організацій, здатних набувати нові вміння і визначати досяжні цілі, ставити перед собою реальні та вимірювані кількісними показниками завдання, аналізувати результати після певного періоду застосування показників і ухвалювати на підставі цих результатів правильні управлінські рішення. Отже, існують різні шляхи досягнення сподіваного результату - "найкращого обслуговування громади".

Польща

Польща, як велика європейська країна з невеликим досвідом застосування сучасних методів управління у державному секторі, править за важливий приклад для України. Оскільки кожний польський уряд головний наголос робив на послідовному рефор-

муванні економіки, він не мав змоги присвячувати належну увагу вдосконаленню сфери надання послуг органами місцевого самоврядування. Конституція країни визначає чіткий поділ влади на центральну та місцеву. З огляду на цю обставину виникла навіть думка, що центральний уряд навіть не інструктуватиме органи місцевого самоврядування щодо їхньої діяльності, зокрема щодо управління за результатами роботи. Наведене твердження, можливо, є правильним у юридичному розумінні. Однак цілком очевидно, що така позиція не сприятиме підвищенню ефективності органів самоврядування. Якщо у сфері послуг і сталися певні зміни на краще, то їх зумовили тільки власні ініціативи місцевої влади та обмін досвідом на "містечковому рівні". Незацікавленість центрального уряду управлінням на місцевому рівні можна пояснити й тривіальними причинами. Зокрема, політики зосереджені на проблемах національного масштабу. Тому не мають часу присвячувати увагу таким начебто менше важливим питанням, як ефективніше використання майже 40% державних коштів, що їх щороку витрачають органи місцевого самоврядування на надання послуг громадянам та бізнесу.

Місцеві ініціативи щодо реформування місцевого управління нерідко виникали за підтримки програм міжнародної допомоги, однак центральний уряд не провадив цілісної політики у цій сфері. Тож хоч у деяких місцевих органах влади здійснено певну модернізацію, проте загалом традиційні бюрократичні методи й досі переважають, і в більшості польських міст далі не впроваджено комплексних систем управління за результатами діяльності.

Вдаючись до модернізації управління, у Польщі найчастіше застосовують стратегії місцевого розвитку з ієрархією цілей і пакетом проектів. У деяких стратегіях розвитку міст є всеохопні бази місцевих показників, які дають змогу оперувати інформацією про рівень наданих послуг чи рівень життя. Такі бази - чудова основа для розвитку систем управління за результатами діяльності. Кожне місто набуло власний, відмінний від інших міст, досвід реформування. Однак для всіх міст діє одна тенденція: що більші успіхи

має орган місцевого самоврядування в економічному розумінні, то краще розвинуті його системи стратегічного управління та управління за результатами діяльності. В деталях ці системи відрізняються, і не можна стверджувати про домінування певної моделі в масштабах країни.

Найбільшою мірою комплексний характер має широко відома ініціатива з оцінки ефективності - "Система аналізу органів самоврядування", яку впровадила Асоціація польських міст. Ініціативу започатковано 1999 року за допомогою Агентства США з міжнародного розвитку. Спершу програма охоплювала п'ять сфер державних послуг: культуру, соціальне забезпечення, транспорт, охорону здоров'я та освіту. Проте 2002 року охорону здоров'я вилучили з цього переліку, оскільки вона перейшла під юрисдикцію центрального уряду. У решті чотирьох сферах завдяки системі збирають дані за деталізованими показниками результатів діяльності з більше ніж 60 міст. Працює досить налагоджена та повна система показників (понад 100 показників для кожного сектору). Проте в багатьох містах реальне застосування показників в управлінні залишається проблематичним - передусім через їх велику кількість. Крім того, органи влади поки що мають невеликий досвід ухвалення рішень саме на підставі об'єктивних даних, а не якихось інших аргументів. Втім, створена база даних є міцним підмурівком для визначення показників у сфері ефективності та результативності, для модифікації показників з огляду на їх застосування в управлінні, для орієнтації на найкращий досвід управління.

Польські місцеві адміністрації досить широко використовують стандарти якості послуг ISO 9001:2000. Треба зазначити, що жодний центральний уряд не виробив сталої політики щодо підтримки такої діяльності. Місцева влада пристосовувала стандарти до своїх потреб на "власний розсуд". Центральні державні установи здебільшого лише пасивно "благословляли" справу, хоч час від часу також вдавалися до певних кроків, щоб полегшити процес адаптації. Понад 100 місцевих адміністрацій вже почали застосовувати згадані стандарти і пройшли сертифікацію. Процес впро-

введення стандартів ISO є дієвим механізмом, що сприяє поліпшенню результатів діяльності та впровадженню їх оцінювання. Більшість місцевих адміністрацій готові почати процес постійного вдосконалення, оскільки вже ознайомлені з основними процедурами і мають менший чи більший набір показників діяльності. До ефективного застосування інформації про результативність у масштабах всієї країни зроблено лише перші кроки, попереду - велика робота. Втім, напрямок визначено, і чільну роль у цьому процесі відіграють інноваційні ініціативи місцевих органів влади.

На тлі загальної пасивності центрального уряду в цій сфері діяльності винятком стала ініціатива Міністерства з питань державного управління Польщі, впроваджувана протягом 2001-2004 років за допомогою і за співфінансування Світового банку. Йдеться про пілотну Програму інституційного розвитку для органів самоврядування на регіональному та місцевому рівні. У рамках програми вироблено методологію самооцінки рівня інституційного розвитку місцевих органів влади та методологію підготовки плану заходів з модернізації. Програма допомогла 30 органам самоврядування впровадити сучасні механізми управління: їх відбирали на підставі самооцінки та плану інституційного розвитку. Однак, на жаль, по завершенні програми в середині 2004 року міністерство більше не провадить діяльності з пропагування програми та її результатів - вона випала зі сфери зацікавлення цієї державної установи.

2. СУЧАСНІ МЕХАНІЗМИ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: ДОСВІД КОМСОМОЛЬСЬКА

2.1. Стратегічне планування в системі управління містом

Завдяки ухваленню Закону "Про місцеве самоврядування в Україні", започаткуванню громадських слухань у Комсомольську (1997-1998), затвердженню Статуту територіальної громади Комсомольська (1999) орган місцевого самоврядування одержав більше прав і здобув більшу самостійність у вирішенні питань розвитку території з врахуванням притаманних їй особливостей, динаміки процесів та тенденції у всіх сферах життєдіяльності, пріоритетів та потреб населення міста.

Протягом 1994-1999 років здійснено аналіз управлінських дій міської влади та їх результативності. Під час дослідження виявилося, що постала потреба скласти стратегічний план розвитку Комсомольська на середньо- та довгострокову перспективу як сучасний інструмент управління містом.

Стратегію виробили під керівництвом міського голови Комсомольська О. П. Попова, виконуючи ухвалу Комсомольської міської ради № 10-р від 25 грудня 2001 року. Над створенням документу працювали робоча група, стратегічний комітет, фахівці управлінь і відділів Комсомольської міської ради. Консультативну та методичну допомогу надавали експерти Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України (НАДУ) та Програми "Партнерства громад" Фондації "Україна-США".

Методологія та організація вироблення стратегії розвитку для Комсомольська

Обов'язковим компонентом процесу стратегічного планування було залучення громадськості до обговорення найважливіших рі-

шень щодо розвитку Комсомольська. Учасники процесу зійшлися на тому, що важливо не лише визначити кінцевий продукт у вигляді стратегічного плану, а й сам процес планування як форму спільної роботи всіх груп, що висловлювали різні інтереси громади Комсомольська. Завдяки такому підходу передбачали краще оцінити ситуацію, виробити колективне бачення майбутнього, обговорити й узгодити інтереси, ефективно розподілити обмежені місцеві ресурси.

1-й етап складання стратегічного плану розвитку Комсомольська – залучення мешканців міста

На цьому етапі над стратегічним планом працювали такі групи:

- головна робоча група, що складалася з 18 осіб, зокрема з представників міської влади, депутатів міської ради, підприємців, представників громадських організацій та ЗМІ;
- робочі підгрупи за напрямками: бізнес, екологія, молодь, житлово-комунальне господарство, охорона здоров'я, освіта, культура, залучення громадян (8-10 осіб у кожній групі).

Учасники процесу поставили перед собою такі завдання: виробити спільне для мешканців Комсомольська бачення розвитку міста в майбутньому; структурувати міські проблеми, що хвилюють людей; вивчити думки мешканців міста щодо пріоритетності в розподілі міських ресурсів.

Основними заходами першого етапу були фокус-групи, опитування, анкетування, громадські слухання, публікації в міських газетах "Громадська думка" і "Телеекспрес", програми міського радіомовлення та телерадіокомпанії "ГОК-ТВ".

Методологічну допомогу робочим групам надали координатори Програми "Партнерство громад" Фондації "Україна-США", тренери регіональних навчальних центрів Черкас та Львова, фахівці з міста-партнера Ітаки (штат Нью-Йорк, США).

По завершенні першого етапу планування досягнуто таких результатів:

- складено детальну характеристику міста і здійснено SWOT-аналіз;
- сформульовано й узагальнено бачення майбутнього свого міста в уявленнях мешканців Комсомольська: "Комсомольськ - унікальне місто, сприятливе для життя, реалізації кращих людських можливостей, щасливого майбутнього наших дітей";
- визначено пріоритетні, на думку мешканців Комсомольська, напрямки розвитку міста на найближчі роки: створення сприятливих економічних умов і соціального середовища для розвитку малого та середнього бізнесу; складання та впровадження програм, спрямованих на поліпшення якості життя в місті; розвиток громади.

2-й етап складання стратегічного плану розвитку Комсомольська - доопрацювання стратегічного плану з залученням експертів та фахівців Комсомольської міської ради

У стратегічному плануванні взяли участь експерти - консультанти Дніпропетровського регіонального інституту НАДУ, міська рада Комсомольська, виконавчий комітет міської ради, стратегічний комітет та координатор стратегічного планування. Головне завдання другого етапу полягало в тому, щоб доопрацювати обговорений на громадських слуханнях проект стратегічного плану розвитку Комсомольська до рівня проектів.

Другий етап здебільшого складався з таких заходів: семінари-тренінги для працівників управлінь і відділів Комсомольської міської ради з використанням "Методичних рекомендацій щодо розробки стратегії міста" (їх підготував авторський колектив Дніпропетровського регіонального інституту НАДУ під головуванням Ю. П. Шарова) і спільне опрацювання проектів за участі експертів та фахівців Комсомольської міської ради.

Досягнуто таких результатів:

- визначено центри стратегічної відповідальності - окремі управлінські підрозділи (чи їх структурні частини), що

здійснюють управління в зоні стратегічної відповідальності (в конкретній сфері діяльності) і безпосередньо забезпечують підготовку та виконання стратегічних рішень, періодично звітують про втілення стратегії у відповідній зоні стратегічної відповідальності;

- сформульовано головні завдання окремих управлінських підрозділів, вказано сфери, щодо яких вони мають здійснювати ситуаційний аналіз і виявляти проблеми та пріоритети; встановлено показники, за які відповідає підрозділ; побудовано дворівневу модель вироблення стратегії; остаточно визначено термін планування - до 2006 року;
- заходами управлінь та відділів Комсомольської міської ради складено проекти, що охоплюють відповідні зони стратегічної відповідальності; кожний оперативний проект після доопрацювання з експертами обговорено на засіданнях стратегічного комітету;
- як головну ідею розвитку визначено поступовий відхід від повної залежності від містотворчого підприємства й створення умов для диверсифікації економіки території з огляду на її природно-ресурсні та інші зовнішні можливості, істотні переваги, прагнення громади;
- остаточно сформульовано концепцію розвитку Комсомольська, в якій взято до уваги профіль, специфічні особливості та конкурентні переваги міста: *Комсомольськ - місто на Дніпрі з природно-географічним потенціалом, що є достатньою передумовою для динамічного розвитку промисловості і гарного відпочинку, з конкурентоспроможним в Україні та на світовому ринку виробництвом високоякісної металургійної сировини, з високодохідним малим і середнім бізнесом, з активною громадою та інноваційноорієнтованою місцевою владою, здатними створити привабливі умови висококваліфікованої праці й розвитку особистості, триматися на передових позиціях в Україні у запровадженні соціальних новацій і забезпечити високу якість життя;*

- визначено місію органу управління містом: *створення сприятливих умов економічної та соціальної діяльності у всіх сферах життя громади для задоволення пріоритетних потреб мешканців міста; досягнення порозуміння між усіма групами громади, суспільного консенсусу між пріоритетами громади й усіма доступними (комунальними, приватними, державними) ресурсами і їх результативне, ефективне та економне використання;*
- оптимізовано структуру Комсомольської міської ради та виконавчого комітету - щоб забезпечити виконання оперативних проектів стратегічного плану; в положення про відділи та управління і до переліку функціональних обов'язків працівників внесено завдання щодо виконання проектів стратегічного плану; для працівників управлінь та відділів проведено тренінги і здійснено інші заходи, внаслідок яких ті здобули знання і виробили навички роботи з проектами;
- стратегічний план соціально-економічного розвитку Комсомольська до 2006 року затверджено на сесії міської ради.

Результати виконання стратегічного плану розвитку Комсомольська протягом 2002–2006 років

- Управлінські підрозділи Комсомольської міської ради повідомляють про стан виконання проектів, подають пропозиції започаткувати нові проекти у відповідних зонах стратегічної відповідальності і внести певні корективи в проекти щодо організації заходів або фінансування. Стратегічний комітет розглядає таку інформацію не рідше ніж раз на квартал.
- Як орган, що не упереджено контролює виконання стратегічного плану, стратегічний комітет розглянув одержані і подав свої пропозиції щодо проектів стратегічно важливих для розвитку міста документів - Генерального плану розвитку Комсомольська до 2025 року та Правил забудови міста. У пропозиціях відображено вплив цих документів на досягнення визначених стратегічних цілей.

- Стратегічний комітет здійснив експертизу програм фінансування з міського бюджету на 2004-2007 роки, що їх склали головні розпорядники коштів за допомогою програмно-цільового методу. Під час такої перевірки виявлено, що показники виконання цих програм не збігаються з показниками виконання стратегічного плану. Деякі програми не передбачали заходів, запланованих для реалізації стратегії та проектів. За збереження такого стану речей проекти могли б не одержати фінансування, а діяльність центрів стратегічної відповідальності могла б відхилитися від встановлених у стратегічному плані пріоритетів.
- Інформацію щодо реалізації проектів збирали й аналізували двічі на рік. За таких умов вдалося зосереджувати роботу управлінських підрозділів не лише на поточних планах, як це було раніше, а й на пріоритетних завданнях.
- Сесія міської ради щороку заслуховувала інформацію про стан виконання стратегічного плану. Такий підхід до справи дав змогу контролювати виконання проектів і визначити ефективність взаємодії управлінських підрозділів у досягненні стратегічних цілей.
- Щороку здійснювали моніторинг виконання проектів стратегічного плану. Під час таких досліджень виявили, що не доцільно використовувати лише ті показники, котрі прив'язані до галузевих стандартів. Завдяки моніторингу також дійшли висновку, що конче потрібно запровадити опитування громадян Комсомольська і просити їх оцінити якість послуг та змін у тих чи тих сферах міського життя.
- Різні управління Комсомольської міської ради вчасно внесли уточнення до стратегії розвитку міста на період 2006-2013 років, яку сесія міської ради затвердила в грудні 2005 року. Таку неперервність у плануванні великою мірою зумовили постійний аналіз змін у міському середовищі, досягнутих результатів діяльності, ефективності витрачання бюджетних коштів та пріоритетності потреб мешканців Комсомольська.

2.2. Програмно-цільовий метод формування міського бюджету

Проблема, яка потребувала розв'язання

Запровадженню програмно-цільової методології формування міського бюджету сприяли Бюджетний кодекс України № 2542-III від 21 червня 2001 року та розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції програмно-цільового методу в бюджетному процесі" № 538-р від 14 вересня 2002 року. У статтях 2, 10, 87, 89, 90, 91 Кодексу вперше застосовано такі поняття, як "бюджетна програма" і "класифікація видатків за бюджетними програмами", а також перелічено видатки, які потрібно здійснювати відповідно до бюджетних програм. У розпорядженні № 538-р визначено загальні положення, елементи програмно-цільового методу та етапи реалізації Концепції.

З огляду на новації в законодавстві перед міською владою Комсомольська поставали такі завдання:

- привести фінансування деяких видів видатків у відповідність до вимог чинного законодавства. Міська влада мала підготувати і затвердити місцеві "бюджетні програми", до кінця потрібні для надання послуг з утримання міста в належному стані та досягнення інших цілей. Йдеться про програми благоустрою, розвитку житлово-комунального господарства, програми щодо дітей, молоді, жінок, сім'ї та ін.;
- знайти засоби, що дадуть змогу втілити стратегію розвитку міста на 2002-2006 роки, затверджену на сесії міської ради Комсомольська. Одним з ефективних засобів досягнення стратегічних цілей стали бюджетні програми, складені відповідно до вимог програмно-цільової методології;
- у масі проблем навчитися правильно визначати пріоритети. Річ у тому, що з року в рік Комсомольськ відчував нестачу коштів міського бюджету. На розв'язання чекали чимало проблем. Зокрема, у міському бюджеті постійно фігурували великі суми кредиторської заборгованості;

- запроваджуючи програмно-цільовий метод, чітко визначити результати, яких передбачено досягнути. Раніше депутати міської ради, формуючи і затверджуючи міський бюджет, часто ставили питання, на які цілі виділено бюджетні кошти, які результати передбачено одержати внаслідок тих чи тих заходів. За традиційного постатейного формування бюджету дати відповіді на такі запитання іноді було не можливо;
- застосовувати нові ефективні методики управління бюджетними коштами. У місті треба було здійснювати реформи майже у всіх ділянках бюджетної сфери. І фахівці управлінь та відділів виконкому Комсомольської міської ради були готові сприймати і запроваджувати новації, щоб змінити ситуацію в місті на краще.

Головні кроки з впровадження програмно-цільового методу формування бюджету

Програмно-цільовий метод формування міського бюджету в Комсомольську впроваджували протягом 2003-2005 років разом з фахівцями Проекту підтримки економічної та фіскальної реформи, фінансованого коштами Агентства США з міжнародного розвитку. У той період працівники управлінь, відділів міськвиконкому та закладів бюджетної сфери зіткнулися з такими труднощами:

- в Комсомольську бракувало фахівців, які хоч трохи були б ознайомлені з новою методологією;
- три роки поспіль (2004-2006) міський бюджет Комсомольська складала й затверджували за двома методиками - традиційною та програмно-цільовою. Тож доводилося виконувати багато додаткової роботи. Деякі відділи вчасно не готували звітів за програмами, аргументуючи це тим, що законодавство не передбачає такої звітності;
- застосування програмно-цільових методик потребувало не тільки певних знань, а й переорієнтації мислення. Працівники відділів та управлінь мусили виконувати свою основну роботу і водночас навчатися;

- міська рада не мала належного програмного забезпечення для автоматизованої обробки інформації щодо формування та виконання бюджету за програмами. Наявні програми, що їх створили фахівці фінансового управління, потребували вдосконалення;
- не вдалося вирішити питання про те, щоб облік даних щодо виконання міського бюджету за програмною структурою вели не в міському фінансовому управлінні, а в казначействі. Звіти щодо застосування програмно-цільового методу донині складають у фінансовому управлінні.

Результати впровадження програмно-цільового методу формування бюджету

Завдяки впровадженню програмно-цільового методу формування бюджету поліпшилася якість бюджетної політики, підвищилася ефективність розподілу й використання бюджетних коштів. Зрушення відбулися завдяки таким змінам у роботі міської влади:

- бюджетні програми орієнтовано на результат, у процесі фінансового планування застосовано методики аналізу корисності витрат;
- реорганізовано діяльність головних розпорядників коштів щодо формування та виконання бюджетних програм, чітко розподілено відповідальність між виконавцями програм;
- запроваджено звітування та відповідальність головного розпорядника коштів за виконання програм згідно з визначеними цілями його діяльності і нормативними актами та документами;
- збільшено прозорість бюджету, залучено громадськість до обговорення питань бюджетної політики, зокрема формування та виконання бюджету;
- знайдено можливість перевіряти наслідки рішень щодо бюджетних видатків - започатковано аналіз міри суспільної корисності, яку вдалося одержати за витрачені кошти.

Уроки, важливі для інших міст

Фінансове планування належить розглядати як складову управління. Процес управління є цілісний, тому програмно-цільовий бюджет - це не окремий документ, а невіддільна частина цього процесу. Керівники та ті, хто ухвалює рішення, мають визначати цілі та завдання. А бюджет виконує роль інструменту: він забезпечує ефективне досягнення цілей і надає відповідну інформацію, яка править за підставу для вибору оптимального способу витрачання коштів. Найважливіші складові програмно-цільового методу такі:

- стратегічне планування (стратегічні програми соціально-економічного і культурного розвитку області, міста, району, села та інші);
- бюджетні програми та підпрограми;
- прогнознi показники доходів і видатків;
- довгострокове планування бюджету;
- планування капітальних інвестицій;
- аналіз витрат;
- аналіз, оцінка і моніторинг програм;
- забезпечення прозорості бюджетного процесу та участі в ньому громадськості.

Такий набір компонентів має не тільки програмно-цільовий метод, а й інші сучасні методики, що дають змогу підвищити ефективність та продуктивність бюджету. Програмно-цільовий метод розглядають і як систему, і як формат фінансування. Тому він має містити всі вказані складові - інакше не можна забезпечити надходження управлінської інформації, яка відображає зв'язок між використаними ресурсами і результатами виконання програми.

Найважливішим компонентом програмно-цільового методу є бюджетні програми, на яких у процесі складання бюджету зосереджують головну увагу. За програмно-цільового методу контролюють передусім те, чи досягнуто результатів програми, а не те, чи виконано план щодо видатків. Втім, починати роботу з впровадження програмно-цільового методу потрібно не з програм, а зі стратегічного планування. Саме в процесі вироблення стратегії встановлю-

ють стратегічні цілі та завдання, визначають їх пріоритетність, напрямки діяльності. Уся стратегія підпорядкована головній меті - домогтися результативного використання людських і фінансових ресурсів, якими оперують розпорядники бюджетних коштів та відповідальні виконавці бюджетних програм. Важливо, щоб стратегія була тісно пов'язана з кожною затвердженою програмою. Запорукою успішного застосування програмно-цільового методу є також навчання працівників фінансового управління та фахівців головних розпорядників бюджетних коштів, оскільки вони поки що не досить добре ознайомлені з цим новим для них методом.

2.3. Система управління якістю за стандартами ISO 9001:2000

Протягом 2004-2005 років міська влада Комсомольська розробила і сертифікувала систему управління якістю надання послуг відповідно до вимог міжнародного стандарту ISO 9001:2000. Такі кроки стали можливими завдяки низці чинників, що змусили виконавчі органи вдосконалити управлінську діяльність.

Представницькі та виконавчі органи місцевої влади в Україні діють на підставі Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та інших законодавчих актів, що визначають власні та делеговані повноваження. Лише певна частина цих повноважень має регламентований порядок їх реалізації. Інші ж потрібно здійснювати покладаючись на розсуд депутатів місцевих рад або досвід службовців місцевого самоврядування. Проблему неврегульованості цієї сфери намагаються усунути через затвердження різних регламентів, порядків, положень тощо. Однак такі документи не завжди охоплюють усі аспекти діяльності місцевих органів влади. Ефективність роботи органу влади і далі великою мірою залежить від стабільності кадрів, їхньої компетентності та досвіду. Тому потрібно застосовувати системний підхід до організації діяльності виконавчих органів.

Новітні моделі державного управління орієнтовані передусім на те, щоб створити гнучку й результативну ринковоорієнтовану систему,

стратегічно спрямовану на клієнта-громадянина. На зміну адмініструванню має прийти менеджмент, з його ідеологією, методологією, передовими підходами та технікою. Міжнародний досвід підказує, що важливою передумовою для підвищення якості продукції (послуг, життя) є створення ефективних систем управління якістю. Найпоширенішою нормативною основою для побудови таких систем став міжнародний стандарт ISO 9001:2000. Завдяки впровадженню та сертифікації систем менеджменту якості за цим стандартом будь-яка організація може підвищити ефективність своєї діяльності, узгоджувати різні роботи, раціонально використовувати ресурси, фокусувати увагу на споживачах і, як наслідок, підвищити рівень задоволення потреб споживачів.

Систему управління якістю в Комсомольську розробили і впровадили в рамках проекту "Розробка системи менеджменту якості в органі місцевого самоврядування на основі міжнародного стандарту ISO 9001:2000". Проект став переможцем Всеукраїнського конкурсу інноваційних проектів у сфері місцевого самоврядування, який щороку організовує Фонд сприяння місцевому самоврядуванню. Партнером і консультантом у створенні нової системи управління в Комсомольську була Українська асоціація якості.

Проект мав кілька етапів:

- самооцінювання організації щодо виконання завдань, покладених на місцеві виконавчі органи згідно з чинним законодавством і положеннями про відділи та управління, де передбачено певні види діяльності. Аналіз результатів самооцінювання дав змогу визначити перелік послуг, що їх надають виконками територіальній громаді;
- вироблення концепції, за якою службовці місцевих виконавчих органів місцевого самоврядування мають сприймати мешканців міста як споживачів своїх послуг;
- визначення місії місцевого органу влади та вироблення політики у сфері якості;
- напрацювання методик та схем, за якими міські виконками надають послуги, а також визначення показників для вимірювання результативності такої діяльності;

- впровадження системи управління якістю, діагностичний внутрішній аудит і перший аналіз функціонування системи управління якістю у виконкомі;
- сертифікаційний аудит системи управління якістю у Виконавчому комітеті Комсомольської міської ради, отримання сертифікату відповідності системи вимогам міжнародного стандарту ISO 9001:2000.

Систему управління якістю створено і впроваджено передусім задля того, щоб гарантувати спроможність виконавчих органів місцевого самоврядування стабільно забезпечувати таку якість їхніх послуг, яка відповідає потребам споживачів (за нестабільних зовнішніх умов). Завдяки новій системі діяльність місцевої влади в Комсомольську тепер відповідає таким вимогам стандарту ISO 9001:2000:

- вимоги щодо відповідальності керівництва;
- вимоги щодо управління ресурсами;
- вимоги щодо управління процесами життєвого циклу;
- вимоги щодо вимірювання, аналізу та вдосконалення;
- вимоги щодо управління документацією і записами.

Впровадивши систему менеджменту якості на підставі міжнародного стандарту ISO 9001:2000, місцевий орган влади істотно поліпшив результативність своєї діяльності. Одним з найважливіших досягнень стало дотримання таких принципів якості, визначених у згаданому стандарті.

Орієнтація на споживача

Робота в цій ділянці почалася з інформування громади та налагодження з нею діалогу. Місцева влада провела соціологічні дослідження громадської думки, завдяки яким скоригувала напрямки своєї діяльності: пріоритетними стали проблеми якості комунальних послуг, якості медичних послуг, охорона громадського порядку та ін. Під час згаданого опитування громадян просили визначити також міру їхньої поінформованості

про діяльність міської влади і вказати, чи бажають вони брати участь у розв'язанні міських проблем.

Одним з вдалих механізмів взаємодії стали громадські слухання. Предметом обговорення були найактуальніші питання життя громади: про виконання міського бюджету, про ухвалення статуту міста, про створення лікарняних кас, про виникнення громадських формувань з охорони правопорядку. Після налагодження такого діалогу влада відчула силу голосу громади і змогла разом з нею шукати шляхів розв'язання проблем.

Створюючи систему управління якістю, міська рада Комсомольська не тільки підтвердила, що інтереси споживачів та їхнє задоволення послугами є для неї пріоритетними. Влада також запропонувала механізми застосування цього принципу. Тепер у Комсомольську заяви громадян приймають за принципом "єдиного вікна", готують і поширюють інформаційні матеріали про послуги для споживачів тощо.

Лідерство

Після впровадження системи менеджменту якості процеси управління відбуваються набагато злагоженіше. Вищі керівники глибше усвідомлюють відповідальність за формування політики не тільки щодо розвитку міста, а й щодо своєї організації - виконавчого комітету міської ради. Зокрема, керівні особи виконкому дбають про те, щоб працівники були забезпечені належними ресурсами для виконання всіх завдань. Вони творять атмосферу відповідальності за надання послуг громаді та зацікавленості, заохочуючи персонал домагатися кращих результатів діяльності.

Залучення персоналу

Змінити мислення і стиль роботи персоналу виконавчого комітету дуже непросто. Бо ж працівники і далі одержують фіксовану в бюджетних нормах заробітну платню, мають нечіткі повноваження і величезну кількість завдань, за якими не видно кінцевого споживача (наприклад, подають звіти та інформацію до обласних держадміністрацій). З огляду на такі обставини в Комсомольську провели серію навчальних семінарів для персоналу. Всі працівники мали мож-

лівість ознайомитися з засадами політики виконкому і внести до неї свої пропозиції. Персонал також визначав мету та завдання своїх відділів. Важливим стимулом до поліпшення роботи було підвищення рівня комп'ютерного забезпечення всіх служб, створення локальної інформаційної мережі, надання постійного доступу до Інтернету. Тож не дивно, що вироблення методик щодо тих чи тих процесів стало свого роду авторською роботою кожного відділу.

Підхід до управління як до процесу

У виконкомі завжди існували регламенти, правила, положення, які упорядковували його діяльність. Але такі документи не завжди стосувалися безпосередньо до надання послуг. Тому найбільше запитань та труднощів виникло на етапі складання переліку послуг, що їх надають виконавчі органи місцевого самоврядування, а також визначення їх споживачів, процесів надання цих послуг. Звичні управлінські функції (планування, виконання, контроль, аналіз) довелося описувати в термінах процесів: управлінських, ресурсних, загальних і основного виробництва (надання послуг). Така робота сприяла формуванню нового мислення місцевих управлінців та нового погляду на організаційну структуру виконавчого комітету міської ради.

Системний підхід до управління

Саме створення системи управління якістю засвідчило, що всій діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування можна надати системного характеру, виявляти, як працюють і взаємодіють різні компоненти структури. Раніше робота органів влади була налагоджена так, що роз'єднувала структурні підрозділи, не давала змоги мати чітке уявлення про загальні види діяльності та механізми взаємодії. Контроль і аналіз діяльності відбувалися цілком відокремлено. У системі управління якістю всі ці функції органу влади набули іншого значення і переросли в логічно взаємопов'язану та послідовну діяльність.

Постійне вдосконалення

Завдання щодо вдосконалення діяльності виконком ставив перед собою і раніше. Персонал виробляв стратегію розвитку міста, працював над програмами реформування житлово-комунального господарства, концепцією реформування міської системи охоро-

ни здоров'я тощо. Звичайно, такі кроки були спрямовані на розв'язання наявних проблем. А про потребу постійного вдосконалення почали замислюватися щойно під час створення системи управління якістю. Тепер таке завдання визначають не тільки для ініціативних працівників, а й для кожного процесу у виконкомі.

Ухвалення рішень на підставі фактів

Фактами, на підставі яких влада ухвалює рішення, стали матеріали моніторингу показників, що характеризують функціонування системи управління якістю. Хоч у системі місцевого самоврядування діють і інші принципи ухвалення рішень (наприклад, "принцип переваги"), усе ж більшість місцевих депутатів хочуть відповідати перед виборцями саме за ефективний розподіл і використання бюджетних коштів.

Взаємовигідні відносини з постачальниками та з усіма зацікавленими сторонами

Дуже часто орган самоврядування не надає послуг споживачеві напряму. За законодавством, місцева влада має обов'язок лише організувати й контролювати надання різних послуг громаді. Тому створює комунальні підприємства або на конкурсних засадах обирає ту чи ту компанію - надавача послуг. У такий самий спосіб орган самоврядування здійснює управління установами, що надають освітні, медичні послуги, послуги у сфері культури, спорту. За нестачі бюджетних коштів і високої міри відповідальності за якість цих послуг дуже важливо налагодити взаємовигідні відносини з місцевими мешканцями. В територіальній громаді завжди є сторони, зацікавлені в такому діалозі: громадські організації, профспілки, підприємства, інвестори, ЗМІ, державні установи і т. ін. Тому одним зі своїх головних завдань міська рада визначила побудову відносин взаємодії і усунення конфліктів та суперечностей.

Досвід Комсомольська переконує, що впровадження менеджменту якості в органі самоврядування на підставі міжнародного стандарту ISO 9001:2000 є дійсно ефективним механізмом вдосконалення системи управління. Такого управління, для якого одним з пріоритетів є досягнення якісного кінцевого результату діяльності організації.

3. УПРАВЛІННЯ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ: ДОСВІД КОМСОМОЛЬСЬКА

3.1. Проблема, яка потребувала розв'язання

Недостатнє інтегрування трьох систем управління: стратегічного планування, програмно-цільового бюджету та системи управління якістю

Станом на 2005 рік у Комсомольську функціонували три незалежні системи управління: стратегічне планування, формування бюджету програмно-цільовим методом та система управління якістю згідно з вимогами стандарту ISO 9001:2000. Всі три системи працювали паралельно і допомагали краще налагодити роботу міської влади, проте, цілком очевидно, їх не створено за однією концепцією. І хоч також були очевидними певні їхні хиби, всі три системи працювали одночасно. Тому виникала потреба в паралельній адміністративній роботі персоналу (наприклад, щодо вимірювання показників). Як наслідок, орган самоврядування здійснював моніторинг не досить ефективно або взагалі його не здійснював. Міська влада визнала такий стан речей як незадовільний. І ухвалила рішення поліпшити ситуацію завдяки проекту Світового банку/ПАДКО/МЦПД "Голос громадськості", що його фінансує Канадське агентство з міжнародного розвитку. Допомога проекту охоплювала діяльність, спрямовану на інтегрування згаданих трьох систем управління та відповідних показників.

3.2. Процес інтеграції показників трьох системи управління

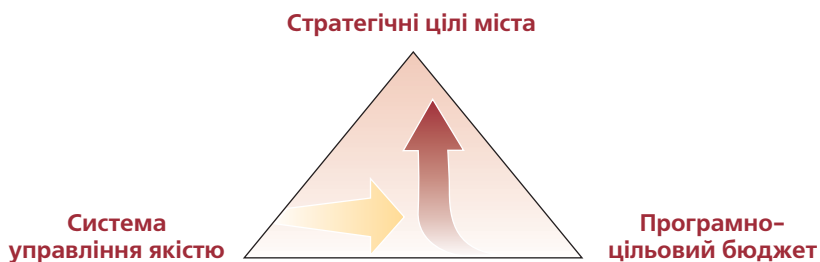
Визначення взаємозв'язків та ієрархії трьох систем управління

Першим кроком до інтегрування трьох систем управління став перегляд характеристик цих систем для того, щоб визначити спіль-

ні параметри. Виявилось, що всі бюджетні програми, затверджені за допомогою програмно-цільового методу, а також завдання в межах бюджетних програм відповідають стратегії та стратегічним цілям і не порушують принципу логічного розподілу. Однак на певні стратегічні цілі бюджетних коштів взагалі не виділяють. Водночас вдалося з'ясувати, що обидві системи управління - стратегія та програмно-цільовий бюджет - є потенційно цілком зіставними і потребують лише невеликого коригування. Врешті ухвалено рішення про те, що залишиться незмінним формування програмно-цільового бюджету, як ширше застосовувана операційна система. Натомість потрібні для уніфікації зміни належить внести у стратегію, тим більше, що йшлося про мінімальні методологічні корективи.

Концептуально інтегровану структуру згаданих трьох систем можна зобразити у вигляді трикутника (див. Рисунок 3). Стратегія і визначена в ній ієрархія цілей, що формують вершину трикутника, спрямовують у належному напрямку всі зусилля влади на рівні міста. Бюджетні програми підтримують усі види діяльності (правий нижній кут). А система управління якістю (лівий нижній кут) перевіряє якість послуг, наданих за бюджетні кошти. Таке співвідношення, власне, і зумовлює досягнення стратегічних цілей.

Рисунок 3. Ієрархія систем управління



У наступних розділах описано, до яких кроків вдалося міська влада, щоб досягнути повної взаємної узгодженості всіх трьох систем управління і створити спільну систему моніторингу результатів діяльності, тобто використовувати інтегрований набір показ-

ників з усіх трьох систем. Якби в кожній з трьох систем від самого початку були запрограмовані чіткі логічні зв'язки між ними, то не виникла б і потреба в їхньому узгодженні. Тому довелося докласти певних зусиль до інтегрування. Проте такий процес обернувся і певними вигодами: зокрема, персонал Виконавчого комітету Комсомольської міської ради виробив аналітичні вміння.

Робота над стратегічними та оперативними цілями

Проаналізувавши структуру "дерева цілей" стратегії, виявили, що під рівнем стратегічних цілей немає чітко визначених оперативних цілей, однак є проекти, але вони не завжди відповідають бюджетним програмам і завданням. Тому ухвалили рішення внести належні зміни до нижчих рівнів стратегії і зважаючи на ці корективи переглянути всю стратегію міста. Річ у тому, що затверджений термін її реалізації - 2002-2006 роки - добігав кінця, тож настав час підготуватися до ухвалення стратегії розвитку міста на наступний період.

З одного боку, роботу спрямовували на інтеграцію стратегії та програмно-цільового бюджету. З іншого - і це, можливо, було головним завданням - перевіряли важливість цілей чинної стратегії за чотири роки після визначення цих цілей. Під час такого перегляду виявили, що перспективи розвитку міста (в оригінальній схемі вжито термін "бачення міста"), три стратегічні пріоритети, а також одиннадцять цілей, сформульованих у стратегії, далі є важливими і доцільними. Стратегічні цілі потребували лише невеликого коригування - доповнення певними видами діяльності чи проектами. Йшлося, наприклад, про підтримку нових інвестицій у металургійну промисловість (з'являться нові робочі місця і збільшиться дохід міста).

Задля інтегрування логіки системи управління якістю та логіки стратегічного планування оригінальну концепцію "зон стратегічної відповідальності", що лягла в основу попередньої стратегії міста, перейменували на "стратегічну ціль" і вербально переформулювали так, щоб у ній йшлося про вдосконалення якості певних видів послуг (сектор за сектором). Натомість кількість стратегічних цілей

(у попередньому документі - "зон стратегічної відповідальності") та їхнє змістове наповнення залишили незмінними.

Внутрішню логіку кожної стратегічної цілі переглядали керівники відповідних управлінь разом зі своїми підлеглими. Цей процес тривав досить довго: треба було зважити на багато обставин, щоб визначити, що саме має найбільше значення для надання громаді високоякісних послуг у певному секторі (освіта, охорона здоров'я, комунальні послуги тощо). Аналіз і визначення належних показників теж тривали досить довго, до них залучили більшість працівників кожного управління чи відділу. Тому можна сказати, що весь процес перегляду цілей мав і певний навчальний характер: працівників підготували до того, що робота спиратиметься на стратегічне планування та моніторинг досягнення результатів.

Внаслідок перегляду системи стратегічного планування для кожної стратегічної цілі окреслили набір оперативних цілей. Остаточна логічна структура передбачає: досягнення кожної оперативної цілі забезпечують програми та завдання, що їх фінансують з бюджету, сформованого програмно-цільовим методом.

Так дві системи вдалося поєднати на функціональному рівні. Оскільки зміни в стратегії мали суто технічний характер (переформулювання назв, внесення інших проміжних цілей відповідно до програм програмно-цільового бюджету та нових показників), учасники процесу вирішили, що не вдаватимуться до публічних консультацій, натомість зважатимуть на думки громадян і консультантів, висловлені під час річного перегляду чинної стратегії.

Нову стратегію Комсомольська зображено на Рисунку 4. Логіка "дерева стратегії" ("знизу вгору") полягає в тому, що завдяки виконанню завдань і програм (фінансованих через програмно-цільовий бюджет) місто може досягти оперативних цілей. А після досягнення всіх оперативних цілей за конкретними напрямками функціонування (наприклад, освіта) місто впритул підійде до специфічної стратегічної мети (наприклад, висока якість освіти). Коли будуть досягнуті всі стратегічні цілі за трьома стратегічними пріоритетами, місто зможе реалізувати й перспективну програму розвитку ("бачення міста").

Рисунок 4. Стратегія розвитку Комсомольська як програма, що складається з проєктів



З методологічного погляду, стратегію загалом можна уявити як велику програму, що поділяється на менші і ще менші програми чи проєкти. Успішна реалізація всіх або більшості проєктів чи програм на нижчому рівні дає змогу виконати завдання вищого рівня - досягти оперативних і стратегічних цілей. Завдяки такому підходу для втілення стратегії можна використовувати елементи методології управління проєктами. Щоденний менеджмент у підрозділах, що надають послуги (наприклад, управління освіти, управління охорони здоров'я), можна повністю підпорядкувати такому сучасному підходу, який забезпечує жорсткий моніторинг досягнення результатів діяльності (всі витрати, вихідний продукт і результати заплановано наперед, і перевіряють лише їх виконання відповідно до плану).

Отже, інтегрування трьох систем управління фактично означає два паралельні процеси.

1. Створення логічно узгодженого "дерева стратегії" (стратегічної рамки з ланцюжком результатів від найнижчого рівня, де сформульовано завдання програмно-цільового бюджету, до найвищого - "бачення міста"), яке має такі три частини:

- а) стратегія соціально-економічного розвитку (горішні ланки "ланцюжка результатів");
- б) програмно-цільовий бюджет та його програми чи завдання (долішні ланки "ланцюжка результатів");
- в) система управління якістю, що забезпечує контроль за якістю всієї діяльності.

2. Поділ наборів показників з усіх трьох систем на такі групи:

- а) показники виконання стратегії (стратегічні та оперативні цілі), які є головними інструментами перевірки результатів за всіма видами діяльності міста, відображають, наскільки діяльність сприяє досягненню "бачення міста", тобто перспектив його розвитку;
- б) показники програмно-цільового бюджету, що допомагають керівникам перевіряти результативність на нижніх рівнях "ланцюжка результатів", а також ефективність усієї діяльності;
- в) заходи з забезпечення якості менеджменту, котрі підтримують дві згадані системи через перевірку "якісного" аспекту результатів на всіх рівнях стратегічного ланцюжка. Показники системи управління якістю, що їх визначають на всіх рівнях "дерева стратегії", відображають якість продукту на виході та результати діяльності на кожному рівні.

Такі логічні взаємозв'язки відображає Рисунок 5.

Рисунок 5. Інтегрування стратегії Комсомольська, програмно-цільового формування бюджету та системи управління якістю і їх показників



Перегляд і інтегрування показників стратегії та програмно-цільового бюджету

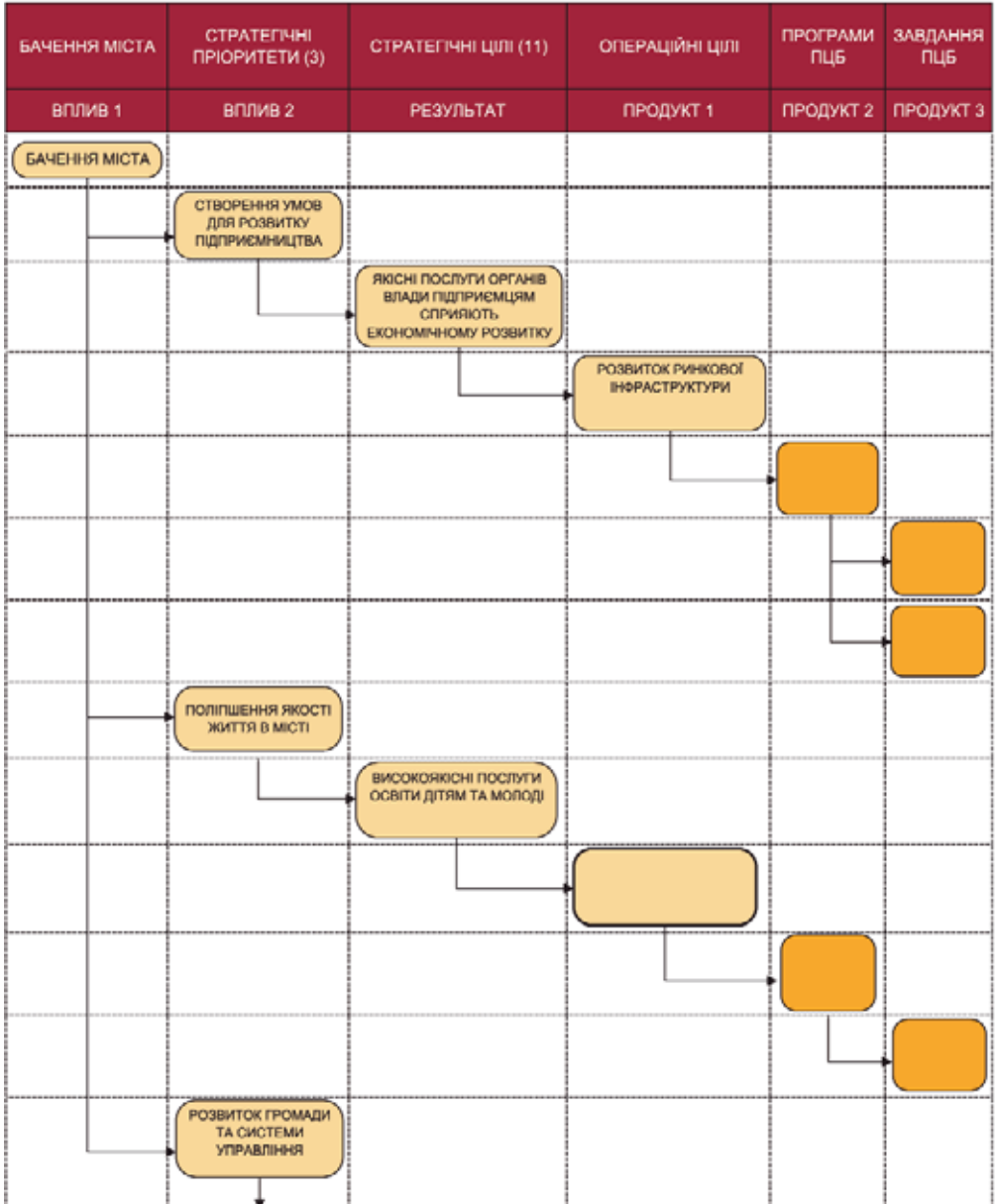
Керівники міста та представники всіх підрозділів міськвиконкому разом з міжнародним консультантом проекту "Голос громадськості" переглянули чинну структуру стратегічних цілей, за які відповідав той чи той підрозділ, і оптимізували структуру оперативних цілей, програм і завдань. Таку роботу виконано для того, щоб визначити належні логічні зв'язки та відповідні показники для кож-

ної частини "дерева результатів". Щоб послідовно поєднувати всі наявні дані, у програмі Microsoft Excel створили спеціальну схему (див. Рисунок 6). Завдяки такій Стратегічній логічній схемі можна описати логіку всіх елементів "ланцюжка результатів" - від "бачення міста" та стратегічних цілей до найнижчого рівня бюджетних програм і завдань. Для кожного рівня підібрали щонайменше по три показники:

- для опису результативності одержання запланованого продукту чи результату;
- для опису "якісного" виміру результативності (наприклад, відповідність стандартам);
- для опису "кількісного" виміру запланованого продукту чи результату (наприклад, вартість одиниці послуг).

Показників економії в Комсомольську свідомо не застосовували, оскільки вони не дають конкретної інформації. Такі показники занадто "примітивні", їх варто використовувати лише за браком справді дієвих систем визначення результативності роботи. Наведений формат схеми створили для того, щоб зберегти дані про структуру кожної стратегічної цілі та її елементів, а також вносити до цієї схеми дані періодичного моніторингу показників.

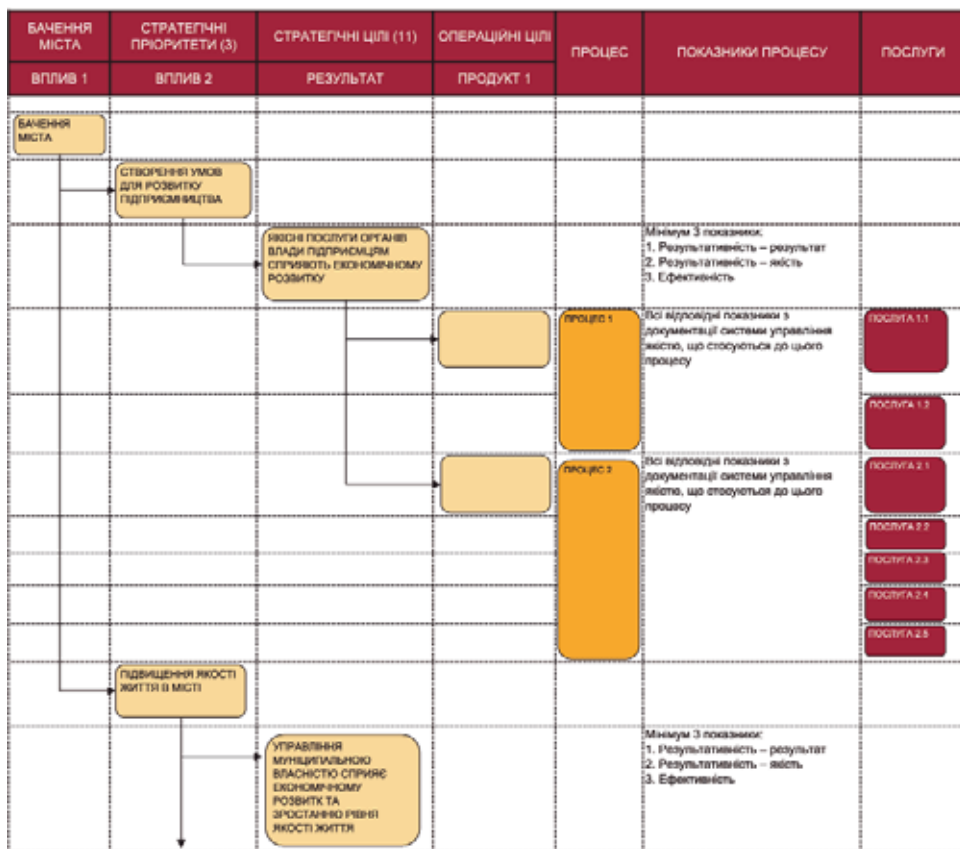
Рисунок 6. Стратегічна логічна схема з показниками



стратегії та програмно-цільового бюджету

ПОКАЗНИК	ВИЗНАЧЕННЯ (ЯКЩО ПОТРІБНО)	ВИДІЛЕНІ КОШТИ БЮДЖЕТУ (грн.)	ВЕЛИЧИНА ПОКАЗНИКА			
			2005 ПЛАН	2005 ФАКТ	2006 ПЛАН	2007 ПЛАН
Мінімум 3 показники: 1. Результативність – результат 2. Результативність – якість 3. Ефективність.						
Мінімум 3 показники: 1. Результативність – продукт 1 2. Результативність – якість 3. Ефективність						
Мінімум 3 показники: 1. Результативність – продукт 2 2. Результативність – якість 3. Ефективність						
Мінімум 3 показники: 1. Результативність – продукт 3 2. Результативність – якість 3. Ефективність						
Мінімум 3 показники: 1. Результативність – результат 2. Результативність – якість 3. Ефективність						
Мінімум 3 показники: 1. Результативність – продукт 1 2. Результативність – якість 3. Ефективність.						
Мінімум 3 показники: 1. Результативність – продукт 2 2. Результативність – якість 3. Ефективність.						
Мінімум 3 показники: 1. Результативність – продукт 3 2. Результативність – якість 3. Ефективність						

Рисунк 7. Стратегічна логічна схема з показниками



Робота з показниками системи управління якістю на різних рівнях управління

Як вже зазначено раніше, показники якості відіграють важливу роль у системі оцінювання продуктів чи результатів на різних рівнях стратегії. Показники якості, застосовані у Стратегічній логічній схемі, відображено на Рисунках 6 і 7. Однак згадана схема охоплює лише деякі показники системи управління якістю, переважно такі, що стосуються до якості послуг, а не процесів.

Оскільки показники системи управління якістю вже формально існували, досить було перенести їх у таблицю. Важливо, що ліва частина таблиці для кожного підрозділу є однаковою, а в правій щоразу застосовують інші показники. Разом усі показники становлять повний набір показників для визначення результатів діяльності з впровадження стратегії розвитку міста та якості послуг.

Завершення підготовки Стратегічної логічної схеми – затвердження стратегії розвитку міста

Стратегічна логічна схема та її показники стали основою переглянутої та оновленої стратегії соціально-економічного розвитку Комсомольська на 2006-2011 роки, яку міська рада затвердила наприкінці 2005 року.

3.3. Застосування індикаторів у процесі ухвалення рішень

Формування цілісного набору показників і періодичне обчислення їхніх значень дають змогу здійснювати регулярний моніторинг виконання стратегії (на різних рівнях), а також якості послуг, що їх надають мешканцям місцеві органи влади. Якщо немає чітких кількісних даних, здійснити моніторинг результативності місцевого органу влади можна лише базуючись на інформації, що поширюється між мешканцями у вигляді чуток.

Для впровадження сучасного підходу до управління потрібно також створити систему раннього попередження. Така система має на меті передусім визначити якість послуг, що їх одержують від органу самоврядування мешканці міста, і періодично перевіряти, чи відбулися зрушення в просуванні до стратегічних цілей.

Така система моніторингу результатів діяльності з поквартальною та річною звітністю постачає інформацію, потрібну для ухва-

лення обґрунтованих рішень місцевого органу влади. Крім того, відчутно зростає професійна культура персоналу в цих органах, бо він регулярно визначає результати своєї роботи.

3.4. Система моніторингу результатів діяльності

Працюючи над інтегруванням трьох систем управління та їх показників, експерти дійшли висновку, що система моніторингу результатів діяльності місцевого органу влади має відповідати таким засадам:

- аналіз відбувається щокварталу;
- існують три базові рівні аналізу;
- для звітності належить застосовувати спеціальні формати.

На Рисунку 8 схематично зображено систему моніторингу показників результативності, а далі наведено її опис.

Рисунок 8. Система моніторингу показників результативності



Регулярність аналізу

Базова частота аналізу для всіх рівнів - раз на квартал для всіх показників трьох систем управління (стратегічного планування, формування програмно-цільового бюджету та системи управління якістю). Значення деяких показників, що характеризують процеси системи менеджменту якості, відповідальні працівники можуть фіксувати й частіше (це визначено в методиках процесу), проте аналіз отриманих показників належить здійснювати з начальником управління раз на квартал.

Рівні аналізу показників трьох систем

Рівень 1 - підрозділ (управління, відділ), керівник підрозділу та провідні працівники. Усі разом аналізують значення показників і порівнюють їх з річним планом (щодо показників якості процесу варто пересвідчитися, що вони не перевищують встановлених норм). Якщо під час такої оцінки буде сформульований висновок, що можуть виникнути проблеми з досягненням запланованих річних значень (норм), працівники обговорюють різні способи, за допомогою яких вдалося б виправити ситуацію. Припустімо, керівник підрозділу не є досить компетентним, щоб вирішити питання. У такому разі потрібно в письмовій формі повідомити про потенційну проблему ("проблемний" показник) відповідному заступникові міського голови. Для звітності (фіксації проблеми) запроваджено спеціальний формат - Протокол аналізу № 1. Такий документ також відображає показники, які згідно з вимогами системи управління якістю належить аналізувати на рівні заступника міського голови.

Рівень 2 - заступники міського голови. Ті посадовці разом з керівниками підрозділів переглядають "проблемні" показники на підставі Протоколу аналізу № 1, що його підготував відповідний підрозділ. Якщо заходи з подолання проблеми виходять за межі компетенції заступника міського голови або мають для міста напоручд важливе значення, заступник звертається з таким питанням

безпосередньо до міського голови. Для звітності (фіксації проблеми) запроваджено спеціальні формати - Протокол аналізу № 2 та Аналітичну записку щодо проблеми. Такі документи потрібно подавати міському голові.

Рівень 3 - міський голова. Він ознайомлюється зі змістом Протоколу аналізу № 2 та Аналітичної записки щодо проблеми і після обговорення з заступником (за потреби - з керівниками підрозділів) вирішує, як розв'язати проблему.

Формат звітності

Протокол аналізу № 1 охоплює всі показники системи моніторингу щодо результатів діяльності (показники стратегії, програмно-цільового бюджету та системи управління якістю). Однак у такому документі виділяють і коротко описують лише проблемні показники.

Протокол аналізу № 2 детально описує лише проблемні показники системи моніторингу щодо результатів діяльності (показники стратегії, програмно-цільового бюджету та системи управління якістю). Такий документ складають на підставі Протоколу аналізу № 1.

Аналітична записка щодо проблеми містить такі розділи:

- вид послуг (діяльність);
- назва показника (показників), що його розглядають як проблемний;
- опис проблеми на підставі величин показників (не більше ніж три речення);
- аналіз причин виникнення проблеми (не більше як п'ять речень);
- можливі способи розв'язання проблеми та потрібні ресурси (витрати, час, інше);
- спосіб розв'язання проблеми, до якого рекомендують вдаватися міському голові (не більше ніж два речення);
- місце для приміток (резолюції) міського голови.

3.5. Інформаційні технології в управлінні за результатами діяльності

Концепція програмного забезпечення для фіксування, зберігання та відображення даних моніторингу щодо результатів діяльності

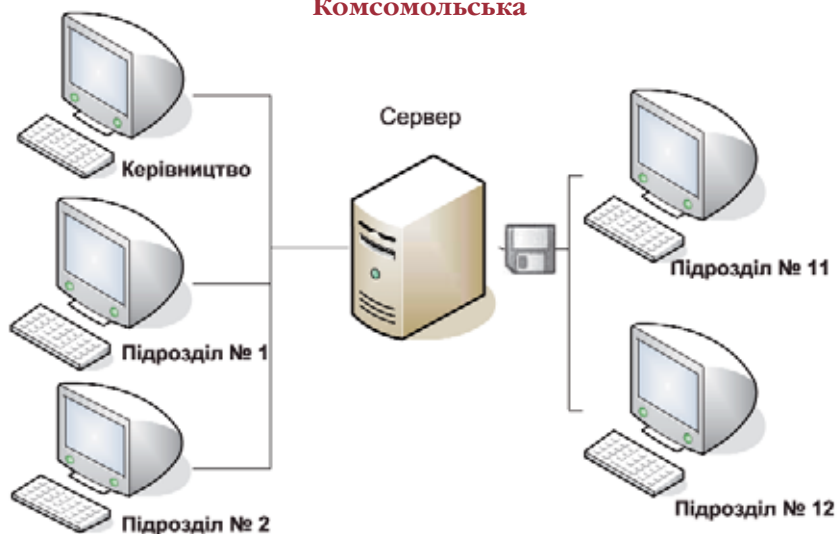
Зважаючи на велику кількість показників (більше ніж 400 - щодо стратегії та програмно-цільового бюджету, а також понад 150 - щодо системи управління якістю) та чималий документообіг у системі моніторингу результатів діяльності, в Виконавчому комітеті Комсомольської міської ради створили спеціальне програмне забезпечення для фіксування, зберігання та відображення даних такого моніторингу. Місто, де вже пережили етап визначення процесів і процедур та показників діяльності, виявилось добре підготованим до переходу з паперової роботи на відпрацьовану систему електронного документообігу.

Появі програмного забезпечення також сприяло рішення міської влади про створення внутрішнього веб-порталу Комсомольського міськвиконкому. База даних усіх показників, яку розмістили на внутрішньому порталі, стала доступною для всього персоналу міськвиконкому. Всі працівники мають персональні комп'ютери, об'єднані в локальну мережу. Існування такої мережі є однією з головних передумов для функціонування системи моніторингу.

Програмне та організаційне забезпечення системи моніторингу показників стратегічного плану розвитку міста, програмно-цільового бюджету та системи управління якістю створено так, щоб можна було систематизувати звітні дані підрозділів міськвиконкому, відображати їх співвідносно з плановими завданнями і згодом аналізувати показники, а також щоб керівники міськвиконкому Комсомольська могли ухвалювати ефективні управлінські рішення.

Для створення системи моніторингу використали наявну в міськвиконкомі локальну мережу персональних комп'ютерів типу Pentium (див. Рисунок 9).

Рисунок 9. Структура комп'ютерної мережі міськвиконкому Комсомольська



Первинні дані працівники вводять у систему, вносячи показники в шаблони, створені у форматі MS Excel. Таку роботу виконують ті самі фахівці, котрі за своїми посадовими обов'язками безпосередньо відповідають за такі показники. Тому система моніторингу охоплює такі управління та підрозділи міськвиконкому:

- управління економічного розвитку;
- управління архітектури та містобудування;
- управління природних та майнових ресурсів;
- відділ житлово-комунального господарства;
- управління охорони здоров'я;
- відділ цивільного захисту та мобілізаційної роботи;
- управління праці та соціального захисту;
- відділ освіти;
- відділ культури;
- спорткомітет;
- відділ сприяння сім'ї та молоді;
- центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді;
- служба в справах неповнолітніх.

Кожний з вказаних підрозділів отримує свій шаблон в Excel. Шаблон містить перелік відповідних показників стратегії, програмно-цільового бюджету та системи управління якістю, за які відповідає підрозділ. Усі показники згруповано на відповідних сторінках шаблону: "Стратегія", "Програмно-цільовий бюджет" та "Система управління якістю". Такий принцип дає змогу виконавцям краще усвідомити взаємозв'язок трьох систем. Крім того, шаблон має сторінку "Перелік показників", на якій відображають показники з усіх трьох сторінок - "Стратегія", "Програмно-цільовий бюджет" та "Система управління якістю". На тій сторінці можна бачити, що один і той самий показник нерідко одночасно має відношення до різних систем моніторингу.

Для внесення первинних даних у систему моніторингу фахівцям підрозділу досить відобразити на сторінці шаблону "Введення даних" планові й поточні значення показників (див. Рисунок 10). Якщо планових значень показників немає, замість них у систему вводять фактичні значення показників, отримані в попередні періоди. В такий спосіб можна порівняти поточне значення з базовим - досягнутим у попередній період.

Рисунок 10. Внесення первинних даних у систему моніторингу

Управління економічного розвитку		Внесення первинних даних до системи моніторингу		Значення показників											
Код показника	Назва показника	о. в.		2015											
				1 квартал			2 квартал			3 квартал			4 квартал		
				січень	лютий	березень	квітень	травень	червень	липень	серпень	вересень	жовтень	листопад	грудень
01001	Темп приросту виробництва промислової продукції	%	план												
			факт	0,5			0,5			0,5			0,5		
01002	Обсяг реалізації промислової продукції на особу	грн.	план												
			факт	7 340			14 680			22 020			29 364		
01003	Число безробітних на 1 000 осіб	осіб	план												
			факт	3,1			3,1			3,1			3,1		
			факт	2,3			1,8			2,0			1,7		

Для візуалізації динаміки зміни кожного показника в шаблоні створено сторінку "Оцінка змін" (див. Рисунок 11), на якій у вигляді графіків відображають співвідношення поточних і попередніх або очікуваних значень. Така сторінка дає змогу відразу після внесення первинних даних виявити тенденції змін кожного показника й проаналізувати їх.

Рисунок 11. Оцінка змін у системі моніторингу

Управління економічного розвитку		Візуальне відображення внесених до системи моніторингу порівнянних даних і експертна оцінка досягнутих змін показників																							
Код показника	Послідовність відображення	Графіки та діаграми побудовано на основі показників сторінки "1. Внесення даних" (можливість відображення графіків та діаграм визначеною організацією за "Базові показники" або за "Рейтингові показники", інші установи користуються своїми базами даних)	Оцінка змін (1-5)	Коефіцієнт важливості оцінки (1-100)	Коментар до оцінки змін																				
01001	1	<p>Темпи приросту виробництва промислової продукції</p> <table border="1"> <caption>Темпи приросту виробництва промислової продукції</caption> <thead> <tr> <th>Квартал</th> <th>2005 факт (%)</th> <th>2005 план (%)</th> <th>2006 факт (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>13</td> <td>1</td> <td>-12</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>12</td> <td>1</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>6</td> <td>1</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>6</td> <td>1</td> <td>-</td> </tr> </tbody> </table>	Квартал	2005 факт (%)	2005 план (%)	2006 факт (%)	1	13	1	-12	2	12	1	-	3	6	1	-	4	6	1	-	5	80	Потрібно терміново провести обговорення шляхів виходу з кризової ситуації
Квартал	2005 факт (%)	2005 план (%)	2006 факт (%)																						
1	13	1	-12																						
2	12	1	-																						
3	6	1	-																						
4	6	1	-																						
01002	2	<p>Обсяги реалізації промислової продукції на особу</p> <table border="1"> <caption>Обсяги реалізації промислової продукції на особу</caption> <thead> <tr> <th>Квартал</th> <th>2005 факт (гривні)</th> <th>2005 план (гривні)</th> <th>2006 факт (гривні)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>13500</td> <td>8500</td> <td>13500</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>23500</td> <td>13500</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>33500</td> <td>18500</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>43500</td> <td>23500</td> <td>-</td> </tr> </tbody> </table>	Квартал	2005 факт (гривні)	2005 план (гривні)	2006 факт (гривні)	1	13500	8500	13500	2	23500	13500	-	3	33500	18500	-	4	43500	23500	-	5	80	Номас
Квартал	2005 факт (гривні)	2005 план (гривні)	2006 факт (гривні)																						
1	13500	8500	13500																						
2	23500	13500	-																						
3	33500	18500	-																						
4	43500	23500	-																						

Для того щоб спростити користування системою моніторингу і зацікавити керівництво підрозділів у застосуванні шаблонів для моніторингу поточної діяльності відділів та управлінь, передбачено ще одну опцію. Виконавці можуть вводити у шаблон свою експертну оцінку змін показника за п'ятибальною системою. Оцінка "5" означає, що на думку виконавця, процес зміни конкретного показника відбувається "на відмінно", "4" - "добре", "3" - "задовільно", "2" - "незадовільно", "1" - "дуже погано". Ставлячи власну оцінку в полі "Оцінка змін", виконавець має можливість вмістити свій коментар щодо ситуації і перспектив її розвитку, а також подати пропозиції, щоб їх згодом розглянули керівники міськвиконкому. Якщо якийсь процес одержав оцінку "2" або "1", вміщувати коментар є обов'язком виконавця. В такому разі потрібно описати проб-

лему, проаналізувати ситуацію, охарактеризувати варіанти розв'язання проблеми, деталізувати пропонований варіант розв'язання.

Рекомендація в полі "Рівень розгляду", яку дає виконавець, визначає бажаний рівень усунення проблеми. Завдяки такому підходу вище керівництво може зосередити увагу на найважливішій інформації, не витрачаючи час на розгляд коментарів до неістотних показників.

Отже, спершу з шаблоном працюють виконавці, вносячи точні значення та коментарі до кожного з показників, за які вони відповідають. Відтак до роботи з шаблоном долучається керівник підрозділу. Цей посадовець перевіряє і редагує оцінки та коментарі виконавців, щоб інформацію можна було далі ефективно поширювати в системі моніторингу. Керівник підрозділу також перевіряє загальну оцінку моніторингу, котра відображає, як підрозділ дотримується вимог стратегії, програмно-цільового бюджету та системи управління якістю. Таку оцінку, вміщену на сторінках "Стратегія", "Програмно-цільовий бюджет" і "Система управління якістю", виставляє сама система програмного забезпечення (див. Рисунок 12).

Рисунок 12. Система моніторингу "Стратегія"

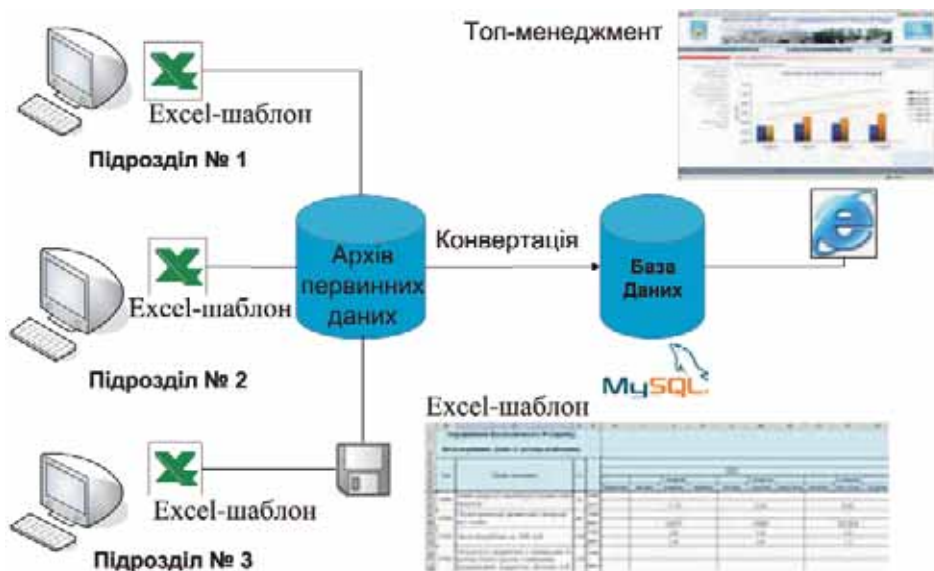
Управління Економічного Розвитку				Поточна інтегрована оцінка результатів моніторингу виконання стратегічного плану.					
взаємозалежні показники роботи управління з наслідками стратегічного плану									
БІЛАНСІВІ МІСТА	СТРАТЕГІЧІ ПРІОРИТЕТИ	СТРАТЕГІЧНІ ЦІЛІ	ОПЕРАЦІЙНІ ЦІЛІ	Код показника	Назва показника	б. в.	Оцінка зміни (1-5)	ІНД (1-100)	Коментар до оцінки зміни
БІЛАНСІВІ МІСТА	СТВОРЕННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ЦЕНТРІВ РОЗВИТКУ ПІДПРИЄМСТВА	ІННОВАЦІЙНИЙ ЦЕНТР РОЗВИТКУ ПІДПРИЄМСТВА	РОЗВИТОК РАЙОНІВ ІНФРАСТРУКТУРИ	01039	Обсяг інвестицій в основний капітал у фінансових одиницях	тис. грн.	3	50	НЕМАЄ
				01040	Кількість створених нових робочих місць	ос.	4	50	НЕМАЄ
				01041	Відсоток надходжень до міського бюджету від ВАТ "Волинський ГЗС"	%	4	50	НЕМАЄ
				01001	Темп зростання виробництва промислової продукції	%	1	50	Потребує негайного прямих чи опосередкованих втручання з кризової ситуації
				01002	Обсяг реалізації промислової продукції на особу	грн.	3	50	НЕМАЄ
				01003	Відсоток безробітних на 1 000 осіб	осіб	5	10	НЕМАЄ
				01004	Відсотоків прибутку у середньому на величезну бізнесу (розкоші з найвищими прибутковими) керівників, фізичних осіб	осіб	4	50	НЕМАЄ
				01005	Кількість об'єктів торгівлі	ос.	4	50	НЕМАЄ
				01006	Кількість підприємств промислового виробництва	ос.	3	50	НЕМАЄ
				01007	Кількість підприємств побутових	ос.	4	50	НЕМАЄ
				01008	Кількість людей на кожну одиницю економічного розвитку	ос.	4	50	НЕМАЄ
				1009	Кількість створених об'єктів (виробничих приміщень) місцевої інфраструктури	ос.	4		НЕМАЄ
				01010	Відсоток обслуговування своїх суб'єктів господарювання	%	3	50	НЕМАЄ
				01011	Відсоток державних витрат на розроблення території	%	5	20	НЕМАЄ
				01012	Мета задоволення суб'єктів господарювання послугами управління, яку виконувати, за допомогою інфраструктури	%	1	50	НЕМАЄ
				01013	Відсоток обслуговування своїх суб'єктів господарювання, об'єкти яких працюють апаратами	%	2	40	НЕМАЄ
				01014	Відсоток обслуговування об'єктів побутових з порушеннями технічного апарату та відсутності при призначенні категорії або пов'язаних про апаратами	%	4	40	НЕМАЄ
				01015	Кількість нових об'єктів реалізації інфраструктури	%	3	50	НЕМАЄ

На підставі оцінки виконавця, визначеної для кожного показника, електронна система обчислює середнє арифметичне - оцінку результатів моніторингу щодо діяльності підрозділу в поточний період. Ота "узагальнена" оцінка теж коливається в межах від "1" до "5". Трапляється, що оцінки другорядних показників істотно впливають на результат, який через це стає необ'єктивним. Для того щоб керівник підрозділу мав можливість внести відповідні корективи, електронна система вмикає додаткове поле "Коефіцієнт важливості оцінки" (зі значеннями від 1 до 100). У цьому полі можна визначити міру впливу кожного показника на загальний результат підрахунків. Наприклад, біля одного показника виставлено цифру "1", а біля іншого - "100". Отже, перший показник вплине на підрахунок загального результату у 100 разів менше, ніж другий показник.

Ввівши коефіцієнти важливості оцінки кожного показника, керівник підрозділу одержує чотири інтегральні оцінки: поточну інтегральну оцінку результатів моніторингу виконання стратегічного плану - на сторінці "Стратегія", поточну інтегральну оцінку результатів моніторингу програмно-цільового бюджету - на сторінці "Програмно-цільовий бюджет", поточну інтегральну оцінку результатів моніторингу щодо процесів контролю за якістю послуг - на сторінці "Система управління якістю" і поточну інтегральну оцінку результатів моніторингу щодо діяльності підрозділу - на сторінці "Введення даних", яка є середнім арифметичним перших трьох оцінок.

Відтак, переконавшись, що всі внесені в шаблон показники, їх оцінки та коментарі до них відповідають реальному стану речей, керівник підрозділу вписує в заповнений шаблон дату, своє ім'я та прізвище, і файл зі звітом пересилає на сервер до архіву первинних даних (див. Рисунок 13).

Рисунок 13. Система моніторингу результатів діяльності: структурна схема



Отримані від кожного підрозділу звіти комп'ютерна програма конвертує з формату Excel у єдину базу даних системи моніторингу. Завдяки використанню MySQL таку базу даних системи можна демонструвати на внутрішньому порталі міськвиконкому і надавати кожному користувачеві доступ до всіх показників, їх оцінок і коментарів до них.

Система моніторингу пропонує користувачам декілька опцій, за допомогою яких вони обирають відповідну послідовність відображення показників. Скажімо, показники можна розмістити в ієрархічний ряд за рівнем їх проблематичності або рейтингом, що його користувач встановлює самостійно для кожного показника.

Внутрішній портал у системі моніторингу передусім забезпечує колективний розгляд проблемних питань. Кожний керівник вищого рівня може вносити свої коментарі до оцінок і пропозицій керівників підрозділів. За таких обставин відчутно зменшуються витрати часу на пошук ефективних управлінських рішень. Крім того, завдяки накопиченню в єдиній базі даних звітів усіх підрозділів міськвиконкому складається чітке уявлення про загальну ситуацію зі здійсненням стратегії, виконанням програмно-цільового бюджету і дотриманням вимог системи управління якістю. У такий спосіб система моніторингу стає дієвим інструментом управління розвитком міста.

3.6. Управління за результатами діяльності та поліпшення якості послуг

Надання послуг як основна функція місцевого самоврядування

У старих бюрократичних системах державного управління країн Західної Європи та США, так само як у системах державного управління країн Центральної та Східної Європи радянських і пострадянських часів, органи місцевого самоврядування функціонували відірвано від потреб місцевих громад, у режимі "виконання

передбачених процедур", переважно орієнтуючись на самих себе.

На противагу такому стану речей, у країнах із сучасними демократичними системами управління головною метою діяльності органів місцевого самоврядування є надання послуг населенню та підприємницьким структурам. Навіть за виконання функцій з ухвалення рішень і регулювання громадяни сплачують фактично своїми податками. Втім, функції внутрішнього управління теж можна кваліфікувати як послуги ("внутрішнього" рівня), оскільки підрозділи, що працюють з клієнтами, надають послуги цим клієнтам.

Вплив управління за результатами діяльності на надання послуг

Система управління за результатами діяльності передбачає передусім забезпечення інформацією управлінського персоналу на різних рівнях організації. Добре налагоджена і зорієнтована на потреби споживача діяльність з надання послуг не може існувати без постійного "зворотного зв'язку" з клієнтами та іншими зацікавленими сторонами. Належна система управління за результатами діяльності забезпечує осіб, уповноважених ухвалювати рішення, такою інформацією, яка дає їм змогу ухвалювати оптимальні рішення, виходячи з конкретних обставин. Надходження інформації саме по собі не гарантує поліпшення послуг. Однак управлінці принаймні можуть перевіряти, чи досягнуто цілей, визначених для кожної сфери послуг, і як використано людські ресурси та фінанси, виділені для надання цих послуг. Вивчаючи відгуки користувачів послуг, місцева влада також контролює витрати на одиницю продукту (послуги) і постійно оцінює відповідність послуг потребам мешканців.

4. УПРАВЛІННЯ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДІЯЛЬНОСТІ: НАБУТИЙ ДОСВІД І РЕКОМЕНДАЦІЇ

4.1. Приклад Комсомольська в контексті міжнародного досвіду

У першому розділі описано сучасні міжнародні тенденції в модернізації державного управління. В наступних розділах охарактеризовано поступове - протягом останніх п'яти років - впровадження нових підходів і механізмів у систему щоденного управління результатами діяльності в Комсомольську. Порівняння досвіду українського міста зі світовими тенденціями дає підстави стверджувати, що Комсомольськ успішно приєднався до міжнародного клубу новаторів у царині муніципального управління.

Завдяки послідовній модернізації протягом 2000-2005 років нинішній системі управління результатами діяльності в Комсомольську властиві такі принципово важливі сучасні риси:

- наявність керівників, які творчо мислять, тому й впровадили ці зміни, створюють можливості для персоналу вносити свої корективи до системи управління і водночас завжди залишаються відкритими для сприйняття міжнародного досвіду;
- широке застосування механізмів нового типу управління, наприклад, вироблення соціально-економічної стратегії розвитку міста з визначенням конкретних цілей та показників і за широкої участі зацікавлених сторін, впровадження програмно-цільового методу формування бюджету та системи управління якістю;
- інтегрування трьох систем управління в одну систему управління за результатами діяльності;

- вимірювання процесу досягнення цілей у кожній з трьох систем (стратегічні, оперативні та програмні цілі, вартість та якість послуг);
- ефективне використання системи моніторингу (інформацію, отриману в системі моніторингу, вже почали використовувати для поліпшення роботи в конкретних секторах послуг; для зберігання інформації та результатів моніторингу застосовують допоміжне програмне забезпечення);
- оптимальне використання внутрішньої та зовнішньої інформації (міськвиконком здійснює процес модернізації внутрішніх інформаційних потоків завдяки внутрішньому веб-порталу, а також вивчає думку користувачів щодо якості послуг, що їх надає орган самоврядування загалом і його підрозділи зокрема).

Коли така система управління буде інституціоналізована і почне функціонувати повноправно, зміни, запроваджені на управлінському рівні, найімовірніше, сприятимуть поліпшенню якості, ефективності та результативності послуг, що їх отримуватимуть мешканці Комсомольська. Такі сподівання виникають передусім через те, що створено належні засади системи управління. Але щоб так насправді сталося, почуття відповідальності за надання високоякісних послуг мусить мати не лише вище керівництво, а й кожний управлінець середньої ланки та безпосередній надавач послуг.

4.2. Уроки з досвіду Комсомольська, важливі для інших міст України

Досвід Комсомольська, який наслідує інші міста світу - новатори в модернізації системи державного управління, видається для України універсальним.

Підхід, апробований у Комсомольську, завдяки модульній природі можна застосувати в кожному українському місті або поетапно, або відразу як єдину програму. Рівень впровадження змін залежить від інституційної спроможності міста сприймати інновації.

Здійснюючи поетапну модернізацію системи управління, варто зважати на такі головні моменти:

- Будь-яка модернізація системи управління містом починається з міського голови, який усвідомлює потребу змінити стиль роботи і хоче, щоб територіальна громада отримувала послуги вищої якості. Міський голова має вміти створити сприятливе середовище, в якому персонал органу самоврядування генерував би інноваційні пропозиції.
- Варто поступово застосовувати механізми сучасного управління. Наприклад, можна почати з вироблення стратегії розвитку міста, тому що вона визначає правильну ієрархічну структуру для всіх інших заходів. Втім, спершу можна запровадити формування бюджету програмно-цільовим методом або розробити систему управління якості. Однак належить пам'ятати, що в майбутньому доведеться модернізувати систему управління в ширших масштабах, тому треба передбачити місце й для інших її сучасних елементів. Зрештою, краще впровадити хоч би одну систему управління, ніж жодної.
- Визначивши цілі діяльності на рівні органу місцевого самоврядування, доцільно встановити параметри їх досягнення і налагодити внутрішню звітність всередині організації.
- Належить підтримувати комунікаційні зв'язки (контакти) з персоналом та користувачами (мешканцями міста), щоб мати уявлення про їхні очікування та оцінки щодо якості послуг.
- Модернізацію управління можна почати з певних секторів, а потім поширити її на інші сфери діяльності та всю систему управління, коли місто матиме певний досвід управління змінами.

- Потрібно інвестувати в розвиток потенціалу персоналу та його навчання.
- Бажано скористатися сторонньою допомогою кваліфікованих консультантів. Втім, можна самотужки вивчати успішний досвід інших міст і поступово пристосовувати його до своїх умов та специфіки. У такому разі спершу і масштаби, і темпи змін будуть, мабуть, набагато меншими і повільнішими. Але сам процес триватиме неперервно, оскільки зовсім не залежатиме від зовнішніх консультантів.