



SIGMA

Creating Change Together



A joint initiative of the OECD and the EU,
principally financed by the EU

Управлінська підзвітність на Західних Балканах

**Порівняльний аналіз перешкод та
можливостей, перед якими стоять керівники на
шляху до досягнення цілей політики**

Документ SIGMA № 58

Затверджено до публікації Карен Гілл, Головою Програми SIGMA

вул. Рю Андре Паскаль, 2
МСП 16, Париж-75775
Франція
<mailto:sigmaweb@oecd.org>
Тел.: +33 (0) 1 45 24 82 00
www.sigmaweb.org

Цей документ розроблено за фінансової підтримки Європейського Союзу (ЄС). На нього не слід посилалися як на документ, що представляє офіційні погляди ЄС або ОЕСР, чи офіційні погляди її держав-членів або партнерів, що беруть участь у Програмі SIGMA. Висловлені думки та наведені доводи належать авторам документу.

Цей документ, а також будь-які додані до нього дані та будь-які мапи, жодним чином не обмежують статус будь-якої території або суверенітет над нею, не впливають на проведені міжнародні та внутрішні кордони, а також на назви будь-яких територій, міст або областей.

© ОЕСР 2018 — Використання цих матеріалів у цифровій або у друкованій формі регулюється Умовами, ознайомитися з якими можна на веб-сторінці <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

Зміст

Стислий огляд.....	4
Вступ	7
1. Що таке управлінська підзвітність.....	11
1.1. Визначення та головні складові: відповідальність, повноваження та автономія	11
1.2. Зв'язок між управлінською підзвітністю і ДВФК	15
1.2.1. Система, запропонована COSO.....	15
1.2.2. Управлінська підзвітність та принципи державного управління	16
1.2.3. Роль керівників у внутрішньому контролі.....	17
1.3. Застосування концепції управлінської підзвітності в регіоні.....	17
1.3.1. Юридичні визначення концепції	17
1.3.2. Знання концепції і її застосування.....	17
1.3.3. Мовні питання	19
1.4. Ризики, пов'язані з поспішними управлінськими підходами.....	19
1.5. Чинники, що визначають рівень управлінської підзвітності.....	21
1.5.1. Адміністративна традиція й організаційна культура.....	21
1.5.2. Компетенція керівників	23
1.5.3. Вплив нормативно-правової бази	25
2. Аналіз перешкод до управлінської підзвітності та основні рекомендації	27
2.1. Ясність функцій та цілей.....	28
2.1.1. Прозорість функцій керівників	28
2.1.2. Використання цілей у плануванні діяльності	33
2.1.3. Делегування права на ухвалення рішень	39
2.1.4. Створення механізмів внутрішнього контролю	44
2.1.5. Вертикалі підзвітності між міністерствами і відомствами.....	50
2.2. Управління ресурсами.....	55
2.2.1. Кадрове планування, комплектування кадрами і їх переведення.....	56
2.2.2. Оцінювання службовців, їхні завдання та зв'язок із підвищенням по службі і заробітною платою.....	63
2.2.3. Зупинення трудових відносин та звільнення, а також перерозподіл ролей і функцій	72
2.2.4. Бюджетне планування.....	77
2.2.5. Виконання бюджету.....	82
2.2.6. Публічні закупівлі	85
2.3. Звітування.....	90
2.3.1. Звітування щодо урядових та інституційних цілей.....	90
2.3.2. Фінансова звітність	95

3. Подальші кроки.....	97
Додаток А. Управлінська ієрархія міністерств регіону	102
Додаток В. Матриця делегування — узагальнений підхід до делегування права на ухвалення рішень	107
Програма SIGMA	111

Таблиці

Таблиця 1. Стан основних механізмів підзвітності між міністерствами і підпорядкованими органами у розрізі типових підпорядкованих органів	54
Таблиця 2. Національне законодавство з ключових аспектів автономії підпорядкованих органів	55
Таблиця 3. Матриця рішень у процедурі прийому на роботу державних службовців (не вищих ланок) в урядах західнобалканських країн	61
Таблиця 4. Роль при встановленні рівня заробітної плати працівників.....	71
Таблиця 5. Роль керівників у преміюванні	72
Таблиця 6. Матриця делегування.....	108

Рисунки

Рисунок 1. Керівна ієрархія класичної структури міністерства	8
Рисунок 2. За що відповідають керівники?.....	11
Рисунок 3. Основні складники управлінської підзвітності	14
Рисунок 4. Теми, що охоплюються аналізом перешкод до управлінської підзвітності в західнобалканських країнах	27
Рисунок 5. Делегування офіційних повноважень щодо ухвалення рішень в урядах західнобалканських країн	41
Рисунок 6. Атестація та її використання у західнобалканських країнах	69
Рисунок 7. Бали, отримані при оцінюванні Програмою SIGMA на основі об'єктивних критеріїв припинення трудових відносин у законодавстві про державну службу	76

Вставки

Вставка 1. Пояснення ключових термінів, що використовуються в цьому Документі щодо керівників державних органів	9
Вставка 2. Делегування права на ухвалення рішень при управлінні програм, що фінансуються ПД	44

Стислий огляд

У цьому Документі розглядаються питання управлінської підзвітності західнобалканських країн, що є кандидатами на вступ до ЄС: Албанії, Боснії і Герцеговини, Колишньої Югославської Республіки Македонія, Косово*, Чорногорії і Сербії. Управлінська підзвітність на Західних Балканах не є сталим явищем. Управлінська підзвітність складається з повного зосередження на ефективності та дотримання норм. Вона вимагає підзвітності керівників щодо результатів через покладення на них відповідальності та передання повноважень щодо ухвалення рішень, а також через надання їм автономності та ресурсів, необхідних для досягнення очікуваних результатів. Без управлінської підзвітності, що починається з вищого керівництва, уряди західнобалканських країн не зможуть здійснити реформи, що вимагаються для вступу до Європейського Союзу (ЄС), а особливо ті, що зазначені у політиці державного внутрішнього фінансового контролю (ДВФК) у Главі 32 переговорів про вступ до ЄС.

На практиці, більшість високопосадовців у західнобалканських країнах не мають повноважень та автономії для того, щоб відповідати за результати діяльності організації або підрозділу, якими вони керують. Наявна тенденція свідчить про більшу зосередженість на дотриманні норм і процедур, ніж на досягненні цілей.

Існує низка загальновизнаних умов для посилення управлінської підзвітності в установі, а саме, наявність чіткої організаційної структури та повноважень у кожного відомства; процеси внутрішнього прийняття рішень та вертикалі звітування; залученість керівництва до планування та виконання бюджету; доступність інформації; залученість керівництва до управління людськими ресурсами та до процедур закупівель; а також використання цільових показників та наявність ефективної системи звітування про виконання. У більшості організацій державного сектору в західнобалканських країнах, у кожній зі згаданих сфер діяльності наявна ціла низка перешкод до управлінської підзвітності.

Функції та обов'язки керівників державного сектору є нечіткими. Керівники вищої ланки стикаються з частими змінами в адміністративній структурі, відсутністю чітких порядків підпорядкування та підзвітності та з практикою надання доручень без урахування офіційної відповідальності.

Повноваження щодо прийняття рішень в організаціях державного сектору залишаються на найвищому (часто політичному) щаблі керівництва, а звідси — брак належних процедур та інструментів, які уможливили б їх передання старшій ланці державних службовців або керівникам нижчого рівня. У багатьох випадках керівники (у тому числі міністри) офіційно ухвалюють у своїх установах навіть найменш суттєві рішення. У випадках, коли певне передання повноважень щодо ухвалення рішень усе ж відбувається, вони все одно залишаються в руках однієї особи в установі, а не передаються відповідним керівникам, таким як директори департаментів або заступники міністра, що відповідають за відповідні сектори.

* Це визначення не впливає на позиції щодо статусу та відповідає Резолюції № 1244/99 Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй і консультативним висновкам Міжнародного Суду ООН щодо декларації незалежності Косова.

Цілі не є чіткими або вимірюваними: брак зосередженості на цілях є однією з головних проблем розвитку управлінської підзвітності. Визначення цілей сприймається як формальність, а його цінність в управлінні визнається далеко не всіма керівниками або політичними лідерами. У багатьох установах відсутнє будь-яке планування роботи, окрім загальних планів, пов'язаних із річним планом роботи уряду.

Керівники вищої ланки не мають можливості контролювати виділені ресурси та не можуть вільно ними розпоряджатися. Керівники у міністерствах не мають повної картини щодо бюджетних коштів, які вони можуть використати впродовж року. Їхня відповідальність щодо виконання бюджету обмежується ініціюванням витрат (за недостатнього контролю за результатами витрат або здатності їх спрогнозувати), а також спеціальними перевітками отриманих ресурсів і послуг. Процедури державних закупівель зосереджуються на відповідності, затримки та скасування трапляються часто, а керівники не несуть офіційної відповідальності за результати закупівель.

У сфері управління людськими ресурсами основними перешкодами до управлінської підзвітності є брак впливу керівників на процес відбору персоналу в питаннях вибору часу, компетенцій, що вимагаються, а також на остаточне рішення щодо кандидатури, яке часто робиться на політичному рівні або єдиним центральним урядовим органом. Керівники так само не можуть легко та при цьому на законних підставах перевести на іншу роботу неефективних працівників або звільнити їх. Виконавчі цілі працівників є недостатньо обґрунтованими, й серед керівників наявна тенденція до виставлення високих оцінок, а також до проведення повністю формалізованого — а тому безцільного — оцінювання персоналу. Внаслідок цього, оцінювання персоналу вважається тягарем, який майже не має цінності, а тому жодним чином не допомагає розвитку управлінської підзвітності.

Служби адміністративної підтримки в державних установах не надають сучасних послуг головним відомствам та їхнім керівникам. У західнобалканських країнах більшість кадрових підрозділів ще мають втілити в собі нову функцію управління людськими ресурсами, яка допомагає керівникам у підборі персоналу, розвитку та збереженні потрібних працівників на відповідних їм посадах у відповідний час. Так само фінансові департаменти в міністерствах не мають ані кваліфікації, ані повноважень щодо надання адекватних консультативних послуг керівній ланці з управління фінансами, а керівники часто не вбачають потреби в такій допомозі.

Звітування про хід виконання для покращення керівництва не використовується. Звітність державних установ не завжди публікується, а внутрішня звітність в установах у більшості випадків ґрунтується на спонтанних потребах. Навіть у випадках, коли запроваджене і здійснюється регулярне звітування, відсутність звітування за цілями та завданнями залишається ще однією головною проблемою розвитку управлінської підзвітності. Більше того, наявна відсутність зв'язку між звітуванням про стан виконання та фінансовим звітуванням.

Централізовано розроблені регуляторні норми і процедури не сприяють розвитку управлінської підзвітності. Централізовані процедури планування, управління фінансами та звітування не спрямовані на наділення керівників інструментами і відповідальністю. Водночас, установам бракує ресурсів та підготовки, що вимагаються для встановлення власних систем внутрішнього контролю, а в керівників немає стимулів розробляти та впроваджувати системи внутрішнього контролю. На додаток, в усіх органах управління розвивається система внутрішнього

аудиту, але вона поки ще не допомагає керівництву розробляти та покращувати системи внутрішнього контролю.

Зовнішні наглядові органи могли б надавати більшу підтримку в розвитку орієнтованої на результат підзвітності керівників. І поки аудит результативності й досі перебуває на ранніх етапах розвитку, вищі установи фінансового контролю в західнобалканських країнах часто посилюють наголос на дотриманні правил і норм. Встановлені законом норми і процедури за тенденцією є дуже докладними і директивними. Інспекторські служби також зосереджуються на дотриманні правил і норм. Зосередження виключно на дотриманні правил і норм і, зокрема, коли вони є дуже докладними, залишає мало простору для переосмислення поточної політики або експериментування, які є необхідними для розвитку управлінської підзвітності.

У такому середовищі виникають труднощі з наданням керівникам державних установ більшої автономії та покладенням на них відповідальності. Для того, аби змінити ці умови, урядами країн регіону було впроваджено низку реформ із державного врядування, але зосередження на управлінській підзвітності зазвичай непомітне. Більшість реформ із модернізації державного управління перш за все спрямовані на вирішення потреб центральних кадрових служб, міністерств фінансів або інших центральних органів влади, які розробляють реформи. Перспективи керівників та їхні потреби зазвичай до розрахунку не беруться

Для надання більшого сприяння управлінській підзвітності урядам слід відповідним чином спрямовувати реформи, а політикам — відсторонитися від операційного управління. Управлінська підзвітність не може розвинути або розквітнути сама по собі: на додаток до сприятливих умов, їй потрібні конкретні інструменти та механізми, такі як цілі та звітування на основі встановлених цілей, а також наполегливий попит на підзвітність з боку політиків і громадян.

Вступ

Метою цього Документа є надання порад головним державним органам західнобалканських країн щодо того, як досягти сприятливих умов для управлінської підзвітності. У Документі наводиться аналіз стану управлінської підзвітності в регіоні і надається пояснення щодо багатьох перешкод, що наразі наявні на шляху до розвитку орієнтованої на результат підзвітності керівників.

Уряди західнобалканських країн усі налаштовані на покращення ДВФК¹ та загалом — на реформування державного управління². Досягнення справжнього прогресу в такому компоненті ДВФК як фінансове управління і контроль (ФУК) виявилось особливо складним завданням за відсутності належних умов для управління. Звіти Європейської Комісії (ЄК) про стан реалізації у 2018 році абсолютно ясно висловлюються з приводу важливості управлінської підзвітності³, але уряди західнобалканських країн стикаються з труднощами в реалізації цієї концепції.

Керівники державних установ відіграють важливу роль у визначенні того, як працюватимуть їхні установи, аби стати більш ефективними в наданні державних послуг. Для того, щоб нести повну відповідальність за результати, керівникам потрібна ясність щодо результатів, досягнення яких від них очікується, щодо доступних їм ресурсів і щодо обсягу переданих їм повноважень, і вони також мають бути компетентними. Окрім цього, має бути атмосфера довіри як усередині установ, так і між установами. Хоча їхня підзвітність може бути пов'язана з конкретними результатами, загальна увага державного апарату має бути зосереджена на досягненні найкращих можливих результатів.

Інакше кажучи, умови для управлінської підзвітності мають значення. Без управлінської підзвітності реформи, спрямовані на покращення ДВФК, а також державне управління загалом успіху не матимуть. Ось чому ЄС дедалі більше зосереджується на поточних проблемах управлінської підзвітності у західнобалканських країнах та чому Головне управління з питань бюджету запросило Програму SIGMA підготувати цей документ з аналізом регіональних питань.

Зв'язок між політичними лідерами та державними службовцями вищої ланки є дуже важливим для практичного втілення в життя управлінської підзвітності. Міністри й уряди є політично підзвітними, але в самих установах для забезпечення результативного виконання цілей політики потрібні інші види підзвітності. Політичне керівництво виграє від управлінської підзвітності, оскільки вона по суті сприяє підзвітності політичній.

¹ У контексті Глави 32 переговорного процесу про вступ до ЄС — питання фінансового контролю.

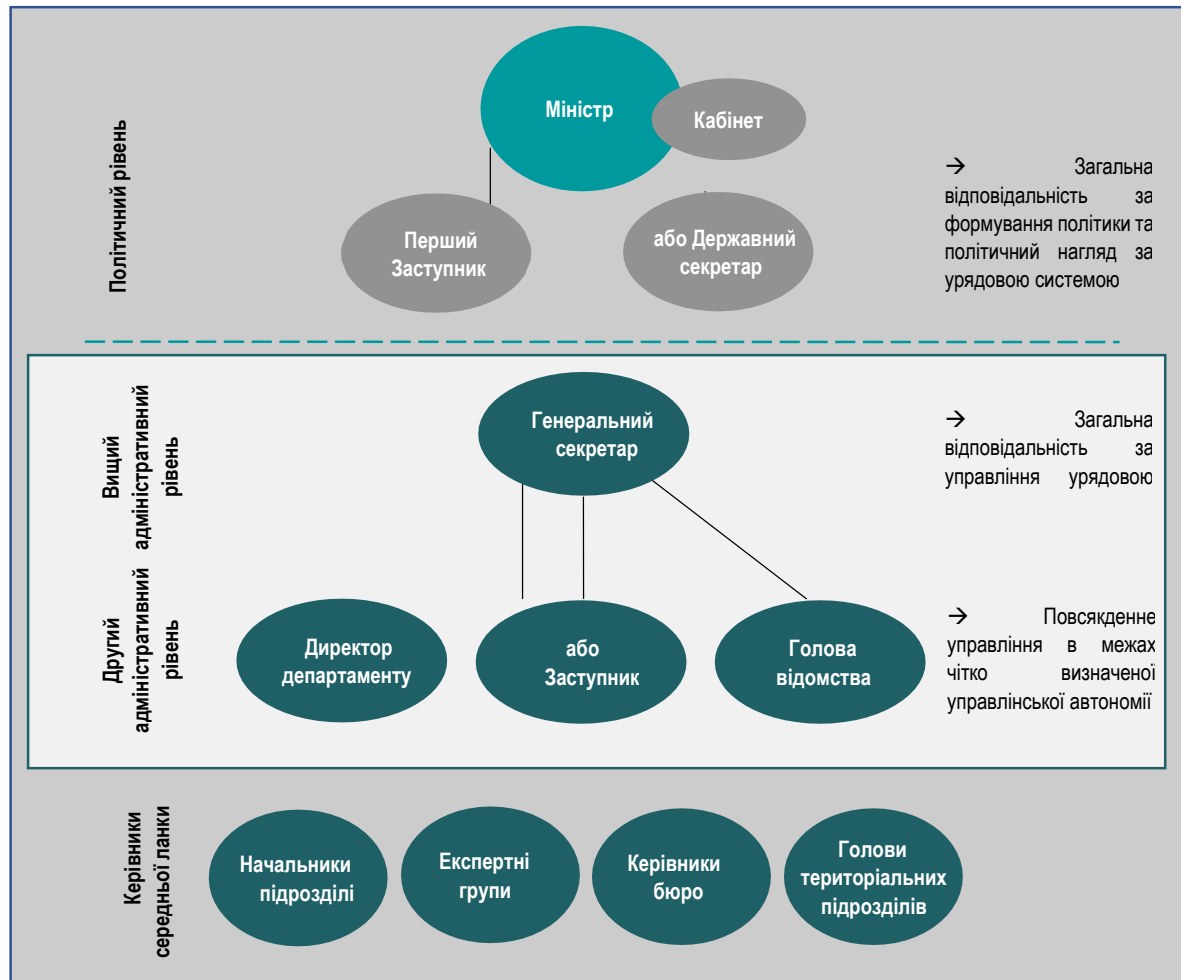
² У рамках Принципів державного управління, ОЕСР (2017), SIGMA, *Принципи державного управління*, ОЕСР, Париж,

http://sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf.

³ Звіти 2018 року в рамках Пакету розширення ЄС 2018 року.

Аналіз, що міститься в цьому Документі, перш за все зосереджується на керівниках вищої ланки, а саме на керівниках державних органів наступних двох ланок нижче рівня міністра. Хоча структури є відмінними, ці ланки керівництва в державному секторі є спільними для всіх урядів та за очікуваннями є відповідальними за досягнення цілей органів державного управління.

Рисунок 1. Керівна ієрархія класичної структури міністерства



Див. ілюстрації керівних ієрархій державного сектору західнобалканських країн у Додатку А.

У Главі 1 цього Документу пояснюється концепція управлінської підзвітності, пропонується стислий огляд того, як вона використовується у західнобалканських країнах, а також обговорюються чинники, що їй сприяють, такі як традиція, компетентність керівників та роль нормативно-правової бази.

У Главі 2 наводиться аналіз здатності керівників нести відповідальність та відчувати себе відповідальними за роботу і результати діяльності своїх підлеглих. Хоча традиція і організаційна культура, а також навички й уміння — усі заслуговують на глибокий аналіз, цей Документ починається з аналізу процедур та методів роботи

центральных урядових органів і відомств. У ньому розглядається поточний стан, визначаються перешкоди до управлінської підзвітності в регіоні, а також надається уявлення про всі ключові питання, з якими регулярно мають справу керівники. Аналіз надається з розбиттям на три тематичні групи:

- Ясність функцій та цілей
- Управління ресурсами
- Звітування

У Главі 3 викладаються подальші кроки налаштованих на реформи урядів з метою управління їхнім розвитком у напрямку до управлінської підзвітності.

Вставка 1. Пояснення ключових термінів, що використовуються в цьому Документі щодо керівників державних органів

Головами установ є політики, призначені на підставі політичних рішень керівники або професійні державні службовці, що очолюють роботу міністерства, відомства або іншого окремого державного органу.

Основна увага цього Документу зосереджена на керівниках вищої ланки. Цей термін стосується ключових керівних посад у міністерствах (дві керівні ланки нижче рівня міністра) та у відомствах, а також в інших органах, підпорядкованих міністерствам (у цілях цього Документу голови цих установ є як головами установ, так і керівниками вищої ланки).

Керівниками є всі керівники, у тому числі очільники відділів, управлінь, департаментів та інших структурних підрозділів міністерств або інших державних органів. Керівники вищих рівнів (начальники управлінь або заступники міністра) входять до керівництва вищої ланки.

Цей Документ повністю відповідає Принципам державного управління та користується попередньою роботою Програми SIGMA, а саме моніторинговими звітами за 2017 рік, даними попереднього аналізу управлінської підзвітності в Чорногорії й Сербії, а також Документом Програми SIGMA № 55: «Аналіз професіоналізації вищої ланки державної служби та подальші кроки у західнобалканських країнах»⁴. Було проведено два засідання фокус-груп за участі керівників державних органів регіону. Для того, щоб доповнити наявні дані й відомості, Програма SIGMA запитала додаткову інформацію в Центральних

⁴ ОЕСР (2018) «Аналіз професіоналізації вищої ланки державної служби та подальші кроки у західнобалканських країнах», Документ Програми SIGMA № 55, Видавництво ОЕСР, ОЕСР, Париж [OECD (2018), “*Analysis of the Professionalisation of the Senior Civil Service and the Way Forward for the Western Balkans*”, SIGMA Paper No. 55, OECD Publishing, OECD, Paris], <https://doi.org/10.1787/8535b60b-en>

підрозділів гармонізації (ЦПГ) щодо ДВФК в Албанії, Боснії і Герцеговині⁵, Колишній Югославській Республіці Македонії, Косові, Чорногорії і Сербії.

Цей Документ було підготовлено Класом Клаасом, Лехом Марцинковським і Мелною Лазаревич з Центру європейської політики, м. Белград. Автори отримали відомості від колег із Програми SIGMA, а також серйозну експертну допомогу від Ноеля Гепворта та Давіда Сешчіло. Ми також висловлюємо подяку Йоланді Требіцькій, Сімоніди Кацарській, Суаду Мусічу, Рушді Халілі, Марко Сошічу, Мілошу Дьїндьїчу та Душану Протічу за їхні безцінні внески у збиранні даних та те, що вони поділилися своїми заснованими на особистому досвіді висновками щодо наявної практики в урядах західнобалканських країн. Насамкінець ми хотіли б подякувати посадовим особам урядів, а також колегам із Директорату державного управління ОЕСР, Головного управління з питань бюджету та Головного управління з політики сусідства та переговорів щодо розширення ЄС, які надали дуже корисні відгуки на різних етапах підготовки цього Документу.

⁵ У випадку Боснії і Герцеговини (Державний рівень), Федерації Боснії і Герцеговини і Республіки Сербської, їхні центральні підрозділи гармонізації надали окремі відомості.

1. Що таке управлінська підзвітність

Управлінська підзвітність для органів державного управління західнобалканських країн є не дуже зрозумілим поняттям. Проте вона вважається критичним питанням у багатьох дискусіях щодо ДВФК та є передумовою для проведення реформ, пов'язаних із ФУК. Незважаючи на використання її в політичному діалозі, спільно узгодженого визначення концепції не існує — навіть у державах-членах ЄС.

Управлінська підзвітність стосується відповідальності керівників за роботу та результати їхньої установи. Вона означає відповідальність за усі аспекти управління, починаючи з планування до звітування та від делегування повноважень до контролю. Управлінська підзвітність означає дотримання норм і процедур (комплаєнс) та повне зосередження на ефективності (результативність).

Рисунок 2. За що відповідають керівники?



1.1. Визначення та головні складові: відповідальність, повноваження та автономія

Для управлінської підзвітності не існує універсального визначення. У цьому Документі дається пояснення змісту через посилання на низку взаємопов'язаних ідей про відповідальність, повноваження та автономію (що іноді в цьому контексті

називаються «стратегічним простором» керівників). Перш за все, важливо підкреслити, що управлінська підзвітність є не просто підзвітністю керівників.

У Збірнику систем державного внутрішнього контролю в державах-членах ЄС⁶ управлінська підзвітність визначається як «процес, у рамках якого керівники всіх рівнів несуть відповідальність за прийняті рішення і вжиті заходи для досягнення цілей установи, якою вони керують, і від них може вимагатися надання пояснень щодо цих рішень і заходів. Управлінська підзвітність означає відповідальність за адекватне управління фінансами на усіх рівнях, тобто за адекватну організацію, процедури та звітування за результати організації».

Підзвітність є обов'язком звітувати та відповідати за виконання обов'язків, за ухвалені рішення та за їхні наслідки для тих, на кого покладені ці повноваження. У контексті державного управління доречним є визначення «публічної підзвітності», дане Міжнародною організацією Вищих аудиторських установ (INTOSAI), а саме: «Обов'язки фізичних та юридичних осіб, у тому числі державних підприємств та корпорацій, яким надаються державні ресурси, звітувати з питань покладеної на них податкової, управлінської відповідальності, відповідальності за програми, а також обов'язок звітувати тим, хто поклав цю відповідальність на них»⁷.

У вузькому розумінні, підзвітність означає вимогу, згідно з якою представник держави — чи то фізична особа, чи організація — надає виклад своєї діяльності (звіт) незалежному органу (такому як парламент або вища аудиторська установа). Це звітування може здійснюватися регулярно у встановленій нормативно-правовими актами формі (наприклад, річний звіт) або за запитом вищих осіб або зовнішнього органу (наприклад, у разі виникнення проблеми)⁸.

У наукових працях найчастіше за все згадуються дві форми підзвітності — політична та адміністративна, хоча обговорюються також і інші (професійна, публічна, демократична, юридична, соціальна, моральна/етична)⁹. Адміністративна підзвітність наявна у вертикальному й горизонтальному вимірах. Перший вимір — це відносини, які пов'язують адміністративні посади нижчих щаблів із вищими політичними або адміністративними посадами. Другий вимір пов'язує окремого

⁶ У Збірнику систем державного внутрішнього контролю у державах-членах ЄС за 2012 рік наводиться огляд визначень управлінської підзвітності державами-членами та їхніх підходів до неї. Європейська Комісія (2011), *Збірник систем державного внутрішнього контролю у державах-членах ЄС за 2012 рік*, Офіс офіційних публікацій Європейського Союзу, Люксембург.

⁷ INTOSAI GOV 9100 — Настанови зі стандартів внутрішнього контролю в державному секторі, <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/intosai-gov-9100-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector.html>.

⁸ Пітерс, Б.Г. (2014), «Підзвітність у державному управлінні», під ред. М. Бовенса, Р.Е. Гудіна та Т. Шіллеманса, *Оксфордський посібник з питань державної підзвітності*, Oxford University Press, Оксфорд, <http://dx.doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0032>.

⁹ Крісті, Наташа В. (2017), «Система повної підзвітності органів державного управління», *Public Integrity*, 20:1, сс. 80–92, <http://dx.doi.org/10.1080/10999922.2016.1257349>.

державного службовця і державне управління в цілому з громадянами та контрольними органами¹⁰.

У рамках адміністративної підзвітності посадові особи держави та підрозділи управління підпадають під дію конституційних, правових і адміністративних норм і процедур, що затверджуються вищими посадовими особами й органами, що регулюють їхню діяльність. Можливі наслідки адміністративної підзвітності включають перегляд адміністративного акту, компенсацію постраждалим особам, застосування санкцій або винагород зазначеній посадовій особі. Оцінювання посадових осіб державних органів та підрозділів управління ґрунтується на їхній діяльності відповідно до положень і процедур, встановлених формальними правилами і нормативно-правовими актами, а також на належному використанні ними державних ресурсів¹¹.

Отже, увага адміністративної підзвітності зосереджується на належному виконанні, хоча, що також важливо для управлінської підзвітності — це робити все правильно для досягнення бажаних результатів в економний та ефективний спосіб. Повноваження, делегування повноважень та автономія відіграють у цьому типі підзвітності важливу роль¹².

У цьому Документі за основу взятий той факт, що **управлінська підзвітність** є підходом до державного управління, за якого **керівники є підзвітними щодо результатів** через покладення на них **відповідальності** та передання **повноважень** щодо ухвалення рішень, а також через надання їм **автономності** та ресурсів, необхідних для досягнення очікуваних результатів.

Управлінська підзвітність передбачає взаємозв'язок і єдність між відповідальністю, повноваженнями (право ухвалювати рішення) та рівнем автономії на усіх рівнях всередині державного органу. Без відповідних **повноважень** жодна відповідальність не може бути взята, оскільки відповідальність без належних повноважень призводить до незадоволення серед керівників та працівників. З іншого боку, повноваження без відповідальності призводять до зловживання ними, а відповідальність повинна йти пліч-о-пліч з підзвітністю. На практиці питання вирішення щодо обсягу повноважень і автономії — це завжди компроміс.

Відповідальність має бути належним чином розподілена всередині установи, що дозволить використовувати організаційні ресурси ефективно. Для цього критичними є три аспекти: чіткий розподіл завдань усередині установи, система делегування повноважень і відповідальності, за якою обидві ці функції щодо виконання вищезгаданих завдань передаються на найнижчий компетентний рівень у чіткий та офіційний спосіб і, насамкінець, система звітування, яка забезпечує надання вищим керівним ланкам як фінансової інформації, так і інформації про хід виконання.

¹⁰ Бар Сендон, А. (2000), «Підзвітність та державне управління: Концепції, виміри, події», під ред. М. Келлі, *Відкритість та прозорість урядування: Проблеми і можливості*, NISPAcee (Мережа інститутів і шкіл державного управління у Центральній і Східній Європі), Братислава, с. 34, <http://www.nispa.org/files/publications/ebooks/nispacee-opennes2000.pdf>.

¹¹ Там само, сс. 38–39

¹² Європейська Комісія (2015 р), *Принципи державного внутрішнього контролю*, Меморандум № 1 із викладом позиції з внутрішнього контролю: Підхід ЄС, № 2015-1, <http://ec.europa.eu/budget/pic/lib/docs/2015/CD02PrinciplesofPIC-PositionPaper.pdf>.

Остання глава, присвячена управлінській підзвітності, містить опис певного рівня **автономії** (або, принаймні, впливу) керівників у процесі прийняття рішень щодо досягнення цілей, виконання завдань та надання послуг. Керівники повинні бути здатні приймати рішення щодо того, яким саме чином використовувати бюджетні кошти і ресурси в межах норм і правил. Стратегічний простір, що виникає з автономії, є простором, у якому керівник державного сектору може також бути творцем, а не просто виконавцем. У деяких керівників майже немає стратегічного простору, оскільки вони зобов'язані дотримуватися докладно написаних нормативно-правових актів, стандартів та процедур, майже або зовсім не будучи спроможними на них вплинути. Керівники, яким надано більше стратегічного простору, матимуть більше автономії у визначенні найкращого способу досягнення результатів, які від них очікуються. Адже автономія іноді сприймається «як примат керівних методів над бюрократією»¹³. У разі наявності дуже обмеженого стратегічного простору можна посилатися на адміністративну підзвітність, а якщо автономія розширюється — то на управлінську підзвітність.

Рисунок 3. Основні складники управлінської підзвітності



На практиці, підзвітність керівників державного сектору є змішаною — адміністративною і управлінською. Будь-коли, коли різними контрольними та аудиторськими службами розглядаються правові вимоги, нормативно-правові акти, процедури та норми, вони вважаються пріоритетними. Якщо це визначення управлінського середовища є справедливим, тоді може виявитися так, що існує лише адміністративна підзвітність. Питання результативності набувають більшої важливості, за наявності управлінської підзвітності, як тільки керівників оцінюють перш за все за досягнення ними цілей політики.

¹³ Ван де Валле, С. (2018), «Пояснення різноманітностей у суб'єктивній управлінській автономії та пряма політизація в державних секторах європейських країн», *Міжнародний огляд у сфері адміністративних наук*, 26 березня 2018 р., с. 3, <https://doi.org/10.1177/0020852317748357>.

1.2. Зв'язок між управлінською підзвітністю і ДВФК

Успішна реалізація політик ЄС, управління Структурними фондами ЄС та іншими фінансовими інструментами, а також захист фінансових інтересів ЄС здебільшого залежать від здатності майбутніх держав-членів ЄС та їхніх державних органів добре планувати і забезпечувати вчасну реалізацію таких планів з дотриманням норм і процедур. Отже, запровадження міцних систем внутрішнього контролю є в інтересах усіх платників податків ЄС.

Досягнення цілей ДВФК без управлінської підзвітності виявилось важким. Отже, управлінська підзвітність є критичною для успішної імплементації *acquis* ЄС та є предметом переговорів щодо вступу.

Цілі внутрішнього контролю — забезпечення наявності:

1. Управлінської структури, здатної досягти цілей установи;
2. Процесу стратегічного планування, що пов'язуватиме організаційні цілі із загальним баченням уряду;
3. Оперативного планування, що пов'язуватиме оперативні цілі з бюджетними вимогами, вимогами до персоналу та інших ресурсів;
4. Системи управління для запобігання втрат, що виникають унаслідок зловживання майном або іншими ресурсами установи, або завданої їм шкоди;
5. Комунікації, що уможливить своєчасне надання точної і відповідної внутрішньої та зовнішньої інформації про фінансові та операційні показники;
6. Процесу моніторингу і звітування, що показуватимуть стан виконання завдань, пов'язаний із використанням ресурсів.

Хоча наявна ціла низка моделей державного внутрішнього контролю у державах-членах ЄС, ЄС було розроблено концепцію ДВФК для кандидатів на членство в ЄС. Вона пропонує структуровану модель з метою допомоги національним урядам у перебудові їхніх засобів внутрішнього контролю у відповідності до міжнародних стандартів та передового досвіду ЄС. Засоби контролю повинні бути спрямовані на досягнення цілей — це позитивний підхід, а не захисний.

1.2.1. Система, запропонована COSO

Для того, щоб досягти результатів, установам потрібні системи внутрішнього контролю, які забезпечують здійснення цими установами діяльності у впорядкований, етичний, економічний, ефективний і дієвий спосіб; можуть виконати свої обов'язки щодо підзвітності та звітування; дотримуватимуться чинного законодавства і нормативно-правових актів; та можуть зберегти свої ресурси від втрати, зловживання та шкоди. Для того, щоб забезпечити досягнення цих цілей, установи зазвичай використовують міжнародні контрольні показники. Найважливішим з них є 17 складових принципів стандартів Комітету організацій-

спонсорів Комісії Тредвея (COSO)¹⁴, які докладніше роз'яснюються органам державного сектору в Настановах INTOSAI GOV 9100¹⁵.

Принцип 3 Системи COSO встановлює обов'язок керівництва створити структури, порядок підпорядкування та відповідні повноваження й обов'язки для виконання поставлених завдань. У кожній установі слід створити організаційну структуру, у якій керівники на різних рівнях матимуть чіткі цілі. Для досягнення цих цілей кожен підлеглий керівник повинен мати чітку відповідальність, делеговані повноваження та достатню автономію (які ґрунтуються на інформації й ресурсах, що вимагаються). Потім мають бути проведені заходи із забезпечення підзвітності, щоб керівництво вищої ланки було забезпечено необхідною інформацією про хід виконання завдань.

Настанови INTOSAI також посилаються на потребу в делегуванні при роз'ясненні ролі організаційної структури, зазначаючи: «Організаційна структура визначає ключові питання повноважень і відповідальності установи. Питання прав і обов'язків у підзвітності стосуються того, яким чином повноваження і відповідальність розподіляються в межах організації»¹⁶.

1.2.2. Управлінська підзвітність та принципи державного управління

Концепція управлінської підзвітності охоплює багато Принципів¹⁷, і в кількох із них робляться чіткі посилання на неї. Наприклад, Принцип підзвітності 1 зазначає, що «загальна організація центрального уряду (...) передбачає відповідну внутрішню, політичну, судову і незалежну підзвітність». Пояснюється також, що керівні підрозділи повинні звітувати через чіткі вертикалі підзвітності, а управлінська підзвітність повинна бути розширена через надання повноважень керівникам вищої й середньої ланки та делегування їм права ухвалювати рішення. Більше того, Принцип 8 щодо розробки політики посилається на організаційну структуру, необхідну для розробки політик. Він вимагає чіткого створення управління розробкою політики та законопроектів у міністерствах, керівних ланках, відповідальних за ці функції, та способів, у які делегується відповідальність.

Про розвиток управлінської підзвітності чітко згадується у Принципі управління державними фінансами № 6, який зазначає: «Організаційна структура внутрішнього контролю визначає обов'язки і повноваження, а її застосування бюджетними установами відповідає законодавству, що регулює державне управління фінансами, а також державне управління загалом». В одному із субпринципів зазначається, що з цією метою розвиткові управлінської підзвітності через належне делегування повноважень та звітування сприяють закони й нормативно-правові акти, що регулюють бюджетні й казначейські плани, управління фондами ЄС, державний бухгалтерський облік та інші заходи управління державними фінансами (УДФ).

¹⁴ Комітет організацій-спонсорів Комісії Тредвея <http://www.coso.org/IC.htm>; Система COSO, редакція 2013 року, <https://www.coso.org/documents/COSOOutreachDeckMay2013.pptx>.

¹⁵ Настанови зі стандартів внутрішнього контролю в державному секторі (INTOSAI GOV 9100), INTOSAI.

¹⁶ Там само.

¹⁷ ОЕСР (2017), SIGMA, *Принципи державного управління*, ОЕСР, Париж.

1.2.3. Роль керівників у внутрішньому контролі

Навіть у середовищах, у яких більш-менш успішно впроваджуються (принаймні на папері) ключові елементи ДВФК/COSO, спроби трансформувати традиційні централізовані системи державного управління у спрямовані на результат відповідні ДВФК середовища іноді результатів не дають. Брак управлінської підзвітності часто вказується як одна з головних причин того, чому нововпроваджені механізми контролю працюють не так, як хотілося б¹⁸.

Ціль делегування та управлінської підзвітності полягає у створенні середовища, у якому вміння і знання керівників усіх рівнів можуть сприяти покращенню функціонування їхніх установ та досягненню результатів для громадян.

У перехідному контексті у період до вступу, ДВФК, що охоплюється Главою 32 переговорів про вступ, зазвичай розміщується у портфелі УДФ, а тому здійснюється міністерствами фінансів. Проте, коли вона розуміється як концепція покладення на осіб, які працюють в установах, що надають державні послуги, відповідальності за їхні рішення і дії, у тому числі їхнє управління державними коштами, чесність, а також усі аспекти діяльності, управлінська підзвітність безумовно займає набагато більший обсяг, ніж її аспекти фінансового управління.

1.3. Застосування концепції управлінської підзвітності в регіоні

1.3.1. Юридичні визначення концепції

У більшості західнобалканських країн концепція управлінської підзвітності в державному управлінні має визначення у чинному законодавстві¹⁹.

У Сербії, Албанії і Федерації Боснії і Герцеговини, концепція управлінської підзвітності визначається у законодавчому акті, але також є застосовною в інших сферах і видах діяльності, що можуть не охоплюватися цим конкретним актом законодавства. Усі ці визначення обґрунтовано розширюють підзвітність за межі фінансового управління діяльністю в аспекті економії, ефективності і дієвості, а також вказують на той факт, що були призначені керівники, на яких було покладено відповідальність. Оскільки вони посилаються на «усі рівні», вони ймовірно включають і голів установ. Проте жодне з визначень не посилається на автономію керівників, на взаємозв'язок між відповідальністю і повноваженнями, або на обов'язок делегування відповідальності на нижчі рівні.

1.3.2. Знання концепції і її застосування

Незважаючи на наявність визначень, брак належного розуміння терміну «управлінська підзвітність» часто зазначається як суттєва причина наявності проблем з її імплементацією. Її розвиток у західнобалканських країнах до теперішнього часу не був «органічним» — вона не з'явилася внаслідок внутрішньої потреби керівників у більшій кількості інструментів та повноважень для виконання їхніх функцій, а здебільшого внаслідок зовнішнього тиску з боку ЄС. Наразі

¹⁸ «Належні управління фінансами і державний внутрішній контроль, спрямовані на управління з більш розширеними функціями: Палата ДВФК», Національна академія фінансів і економіки, Гаага, 2017, с. 5.

¹⁹ Відповідь ЦПГ на запитальник Програми SIGMA.

застосування концепції обмежується законами про ДВФК та здебільшого її просувають ЦПГ, чия політична вага є незначною. Також природну проблему становить той факт, що численні визначення концепції давалися в різний час різними авторами та ґрунтувалися на різних першоджерелах, а отже, вони відмінні одне від одного, що заплутує користувачів іще більше. Проте, оскільки ця концепція є такою комплексною, вона вимагає вивірених та узгоджених підходів до реформування майже в усіх сегментах реформи державного управління (РДУ).

У відповідях на анкети, передані ЦПГ Колишньої Югославської Республіки Македонії, Боснії і Герцеговини (БіГ) (на державному рівні) та Чорногорії, стверджується, що концепція управлінської підзвітності є «загальновідомою» в центральних органах державного управління, хоча інші респонденти зазначають, що вона є «певною мірою відомою».

Чорногорія проілюструвала свою відповідь цитатами з промови Прем'єр-міністра Душко Марковича, який зробив наголос на цій темі у своїй доповіді Парламенту у 2016 році, прямо згадавши потребу в «більшій прозорості виконання покладених завдань, починаючи з керівників і закінчуючи працівниками апарату».

У своїх відповідях в анкеті Албанія визнала, що хоча впроваджено законодавчу і нормативну базу, керівництва, настанови тощо, а також організовано низку варіантів підготовки з питань управлінської підзвітності, керівникам усе ще, можливо, бракує розуміння управлінської підзвітності або її неправильно тлумачать як таку, за якої установа лише тоді є керованою, якщо керівник особисто контролює кожне фінансове та господарське рішення.

Але більшою мірою, ніж юридичні визначення, саме настанови й інструкції пояснюють, що таке управлінська підзвітність і як її можна впровадити, що згодом уможливить розуміння концепції, її прийняття і впровадження у практику. Урядові стратегії, така як Стратегія ДВФК та Стратегія реформи управління державними фінансами, також можуть бути важливими джерелами інформації щодо концепції, хоча керівники рідко безпосередньо користуються ними. У рамках моніторингу 2017 року щодо Принципів державного управління, Програма SIGMA перевіряла, чи офіційно затверджені документи планування політики у сфері внутрішнього контролю включають реформи і зміни з метою посилення управлінської підзвітності (у тому числі механізми підзвітності і визначення цілей), і це стосувалося усіх органів управління.

Від обмежених посилань у політичних документах Албанії²⁰ («підвищення інформованості державних органів щодо переваг впровадження концепції управлінської підзвітності»)²¹ до конкретних цілей у Косові («Управлінська підзвітність щодо початкових ресурсів та управління наявними ресурсами, що підтверджуються спеціальними звітами, підготовленими розпорядниками державних коштів, до 2017–2018 рр.»)²² та в Чорногорії («Управління фінансами та створення і покращення контролю на основі принципів управлінської підзвітності в

²⁰ В Албанії положення нормативно-правових актів з питань управлінської підзвітності вже викладені в законодавстві, а у Главі 2 Закону про ФУК пояснюються вимоги, застосовні на різних рівнях установ.

²¹ Стратегія державного управління фінансами на 2014–2020 рр.

²² Стратегія державного внутрішнього фінансового контролю на період 2015–2019 рр.

усіх установах незалежно від їхніх розмірів і кількості працівників»)²³, національні стратегії чітко посилаються на управлінську підзвітність та запроваджують плани для її розвитку.

1.3.3. Мовні питання

В усіх органах управління західнобалканських країн наявні певні мовні питання, що стосуються концепції управлінської підзвітності. Найпоширеніша проблема має коріння в тому факті, що в боснійській, хорватській, сербській та чорногорській мовах відсутнє розмежування між термінами «підзвітність» та «відповідальність». Таким чином, частіше за все «управлінська підзвітність» перекладається як «управлінська відповідальність». Нормативно-правова база, інструкції й керівництва вказуються як засіб подолання цих проблем шляхом більш описового підходу. Хоча в Албанії і Косові одна й та сама мова, вони по-різному перекладають цей термін²⁴.

При використанні терміна «відповідальність», він не передає того, що означає бути підзвітним, підпорядкованим, відповідальним, зобов'язаним тощо. Коли «управлінська підзвітність» перекладається як «управлінська відповідальність» або коли замість цього використовується лише слово «підзвітність», відсутні ключові поняття автономії та делегування обов'язків і повноважень.

1.4. Ризики, пов'язані з поспішними управлінськими підходами

Управлінська підзвітність не є панацеєю, яка негайно вирішить проблеми, перед якими стоять органи управління західнобалканських країн. Навпаки, досвід інших органів управління в подібних ситуаціях свідчить про наявність ризиків, пов'язаних із поспішним впровадженням, які відкидати не слід.

Питання правильної послідовності реформ або зрілості органу управління та його механізмів внутрішнього контролю набувають надзвичайної важливості. Хоча управлінську підзвітність не слід плутати з управлінською дискрецією, більша управлінська автономія також несе в собі більшу гнучкість — однак, таку, що залишається в межах законів і нормативних актів. Проте, коли засоби внутрішнього контролю та моніторингу слабкі, коли керівники ще не засвоїли цінності верховенства права та коли прозорість обмежена, виникають можливості для неетичної та навіть незаконної поведінки²⁵. Це призводить до бажання посилити внутрішній контроль, зменшити дискрецію керівників при ухваленні рішень, а згодом регулювати їхню діяльність майже в ручному режимі або взагалі позбавити їх повноважень, відновивши процес централізованого ухвалення рішень. Це порочне коло можна зламати, якщо ризики й обмеження, пов'язані з управлінською підзвітністю, зрозумілі та належним чином контролюються.

²³ Стратегія подальшого розвитку Державного внутрішнього фінансового контролю в Чорногорії на 2013–2017 рр.

²⁴ В Албанії використовується термін «*Përgjegjshmëria menaxheriale*», а в Косові — термін «*Llogaridhenja menaxheriale*».

²⁵ ОЕСР (2017), *Рекомендація Ради громадського контролю*, ОЕСР, Париж, с. 10, [OECD (2017), *Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, p.10], <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>

Досліджень наслідків реформ, якими впроваджуються управлінські підходи до державного управління в регіоні, небагато²⁶. Підхід до реформування сектору державної служби в більшості держав, що вступали в ЄС у 2004 і 2007 роках, може добре проілюструвати його обережність. За нього чітким пріоритетом була мінімізація як політичної, так і управлінської дискреції для того, щоб зменшити ризики «неформальності», самостійного врядування та політизування. Реформаторський дискурс у той час зосереджувався на тому, щоб органи управління, перед тим як розглядати питання запровадження ще більшого пакету реформ, натхненних новим державним управлінням, спочатку працювали в рамках моделі Вебера²⁷.

ОЕСР зазначає, що делегування права ухвалення рішень з питань управління людськими ресурсами у таких сферах як відбір працівників, прийом на роботу, заробітна плата, умови праці та звільнення, підвищує можливості та здатність керівників державного сектору до кращого управління своїми працівниками, за умови, що це робиться за належних базових умов і з дотриманням мінімальних норм²⁸. За відсутності певного рівня спільних стандартів в управлінні людськими ресурсами та централізованого нагляду, делегування часто призводить до небажаних наслідків, у тому числі, до політичного втручання у кадрові рішення. Хоча вищенаведене твердження стосується переходу процесу ухвалення рішень від центральних органів управління людськими ресурсами до профільних міністерств, відомств або агентств, те ж саме стосується делегування головою установи певних повноважень з ухвалення рішень керівникам вищої ланки.

Для того, щоб запобігти цим негативним наслідкам, та при цьому не впроваджуючи жорсткого регуляторного контролю, що обмежуватиме управлінську автономію, від керівників вимагається продемонструвати, що вони діють правильно, через надання даних щодо показників ефективності, планів підвищення якості або аудиту. Це може призвести до небажаних побічних наслідків, таких як збільшення контролю та паперової роботи²⁹, але без систематичного надання даних щодо рішень та стану

²⁶ Для довідки, наявні такі дослідження: Під ред. Матея Л., С. Флогатіса (2011), *Державне управління на Балканах: від веберівської бюрократії до нового державного управління*, Economica Publishing House, Дрехслер В. (2014), *Піднесення та загибель нового державного управління: Уроки та можливості для Південно-Східної Європи*, <http://uprava.fu.uni-lj.si/index.php/IPAR/article/download/131/128>.

²⁷ Мейер-Салінг Я. (2009), *Поступальний розвиток реформ державної служби в Центральній і Східній Європі через п'ять років після вступу до ЄС*, Документ Програми SIGMA № 44, Видавництво ОЕСР, Париж [Meyer-Sahling, J. (2009), "Sustainability of civil service reforms in Central and Eastern Europe five years after EU accession", SIGMA Paper No. 44, OECD Publishing, Paris], <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60pvjmbq-en>.

²⁸ ОЕСР (2017), *Стислий огляд Уряду 2017*, Видавництво ОЕСР, Париж [OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris], http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en.

²⁹ Легрейд П. (2014), *Підзвітність та нове державне управління*, під ред. М. Бовенса, Р.Е. Гудіна та Т. Шіллеманса, *Оксфордський посібник з питань державної підзвітності*, Oxford University Press, Оксфорд [Lægreid, P. (2014), "Accountability and new public management", in M. Bovens, R. E. Goodin,

виконання уряди не матимуть змоги здійснювати моніторинг поведінки окремих керівників, а прозорість загалом залишатиметься обмеженою.

1.5. Чинники, що визначають рівень управлінської підзвітності

1.5.1. Адміністративна традиція й організаційна культура

Хоча нормативно-правова база залишається важливим чинником, слід підкреслити, що управлінська підзвітність також залежить і від «м'яких» чинників, які законами не регулюються. Елементи соціальної й адміністративної традиції та інституційної культури можуть або посилити управлінську підзвітність, або стати серйозною перешкодою на шляху її розвитку.

Найбільш загальною основою для розвитку управлінської підзвітності є рівень соціального капіталу в рамках суспільства. Соціальний капітал³⁰ — це вартість (в економічному аспекті) соціальних зв'язків і мереж. Що більше людей довіряють одне одному і підтримують одне одного, то вище вартість соціального капіталу. Він є ключовим чинником делегування відповідальності, співпраці та обміну інформацією. Делегування обов'язків із більшою ймовірністю відбудеться і середовищі з вищим соціальним капіталом. Підхід, що передбачає надмірний контроль, застосовується в середовищі, довіра в якому є невисокою (під словом «довіра» мається на увазі переконання особи в тому, що інша особа діятиме відповідно до її очікувань бажаної поведінки останньої³¹). Він не означає, що делегування повноважень і відповідальності не відбудеться, але операційні витрати складної системи контролю можуть виявитися серйозною перешкодою.

Різні адміністративні традиції можуть призвести до розбіжностей у сприйнятті того, за що мають звітувати керівники та які мають бути їхні основні обов'язки. Югославська адміністративна традиція загалом вважається такою, що більш відповідає цілям посткомуністичної адміністративної трансформації та більший зосередженості на точному дотриманні законів³². Проте стара легалістська заангажованість відіграє дуже негативну роль в РДУ завдяки сильній тенденції

and T. Schillemans (eds), *The Oxford Handbook of Public Accountability*], <http://dx.doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0008>.

³⁰ Див. додаткову інформацію щодо соціального капіталу: Скрівенз К. і Сміт К. (2013) «Чотири тлумачення соціального капіталу: Нагальні питання вимірювання», у *Статистичних робочих матеріалах ОЕСР*, № 2013/06, Видавництво ОЕСР, Париж [Scrivens, K. and Smith, C. (2013), "Four interpretations of social capital: An agenda for measurement", in *OECD Statistics Working Papers*, No. 2013/06, OECD Publishing, Paris], <http://dx.doi.org/10.1787/5jzbcx010wmt-en>.

³¹ Додаткова інформація щодо концепції довіри, у тому числі огляд наявної літератури, міститься у Главі 2 ОЕСР (2017), *Настанови ОЕСР з вимірювання довіри*, Видавництво ОЕСР, Париж, [Chapter 2 of OECD (2017), *OECD Guidelines on Measuring Trust*, OECD Publishing, Paris] <http://dx.doi.org/10.1787/9789264278219-en>.

³² Мейєр-Салінг Я. (2012), SIGMA «Meyer-Sahling, J. (2012), Програми SIGMA, «Професіоналізація державної служби у західнобалканських країнах», Документ Програми SIGMA № 48, OECD Publishing, Париж, с. 79 [Meyer-Sahling, J. (2012), SIGMA, "Civil service professionalisation in the Western Balkans", SIGMA Paper No. 48, OECD Publishing, Paris, p. 79], <http://dx.doi.org/10.1787/5k4c42jrmp35-en>.

розглядати цей процес лише в аспекті ухвалення законів, при цьому більш глибока реструктуризація системи не отримує достатньої уваги³³.

Якщо органи влади бажають досягти результатів, очікуваних громадянами, не слід перешкоджати практикам, що дозволяють зосередитися на загальній суспільній вартості. Цього можна також досягнути в рамках адміністративної традиції, яка ґрунтується на юридичній підзвітності, якщо залучені у процес особи розуміють, що юридичні вимоги самі по собі не є ціллю, а лише засобом для спрямування процесу в напрямку до бажаних результатів. Отже, переміщення відповідальності в напрямку до кращих результатів суспільного розвитку може дозволити керівникам державного сектору також знайти засоби для необхідного покращення регулювання.

Інституційні культури — це неписані правила та очікування, що ґрунтуються на спільних підходах і цінностях осіб, що працюють у будь-якій конкретній установі. Їх надзвичайно важко змінити, оскільки вони включають базові уявлення, які дуже добре працювали в минулому, а отже, сприймаються в установі як правила здорового глузду. Вони включають цінності, норми та моделі поведінки, які керівництву дуже важко визначити³⁴. Це одна з причин, чому делегування повноважень з ухвалення рішень, хоча й можливе на законних підставах, не відбувається, якщо така практика не застосовується на найвищому щаблі установи.

У формуванні управлінської підзвітності в конкретних установах свою роль можуть відігравати не лише інституційна культура, а також і особисті вподобання. Міністри, а також інші керівники установи завжди будуть спроможні — принаймні, теоретично — прибрати до своїх рук повноваження та обмежити «стратегічний простір» державних службовців вищої ланки. Така централізація, що є браком довіри до підлеглих і до систем внутрішнього контролю, та наявність управлінських навичок, скоріше не сприятиме досягненню організаційних цілей.

З іншого боку, працівники також можуть не бажати перебирати на себе більші автономію та повноваження, оскільки це означатиме більше відповідальності. За традиційного адміністрування, за якого на вищі щаблі установи покладаються функції ухвалення ключових рішень, це дозволяє керівникам залишатися у своїй зоні комфорту та слухняно виконувати рішення, не несучи за них відповідальності. Це особливо справедливо у випадках, коли підвищена відповідальність не йде пліч-о-пліч із належними підготовкою або стимулами, або якщо наявні практичні засоби стримування у формі адміністративних служб або служб контролю бюджету, а також зовнішніх наглядових органів, які здебільшого зосереджуються на аспектах комплаєнсу в управлінні. Особисті вподобання та амбіції керівників можуть у деяких

³³ Міхайлович М. (2006) (2006), *Реформа державного управління і процеси європейської інтеграції: тим самим чи паралельним шляхом? (практичний аналіз Республіки Сербія)*, NISPAcee (Мережа інститутів і шкіл державного управління у Центральній і Східній Європі), Братислава [Mihajlovic, M. (2006), *Public Administration Reform and European Integration processes: on the same or parallel tracks? (case study of the Republic of Serbia)*, NISPAcee, Bratislava], <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan024311.pdf>.

³⁴ ОЕСР (2015), *Імператив до інновацій в державному секторі: Встановлюючи програму дій*, Видавництво ОЕСР, Париж, с. 26 [OECD (2015), *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264236561-en>, p. 26.]

випадках допомогти, особливо у короткостроковій перспективі, але управлінська підзвітність систематично розвиватися не буде доти, поки адміністративне середовище не стане сприятливим, і для усіх установ державного сектору не будуть впроваджені достатні стимули.

1.5.2. Компетенція керівників

Так само, як і сприятливі адміністративна традиція та інституційна культура, компетентні керівники є ще однією передумовою для покращення управлінської підзвітності. Для цього процес прийняття на роботу державних службовців вищої ланки має бути конкурентним та ґрунтуватися на заслугах³⁵. Здобуття вищих посад державної служби має ґрунтуватися на насправді конкурентних засадах, і вони повинні бути потенційно привабливими для сильних керівників, які бажають щось змінити та прийняти на себе підзвітність у своїй сфері. Коли такі чинники як старшинство або технічні знання, а не заслуги, визначають просування на керівні посади, новопризначені керівники можуть почуватися незахищеними, а отже, не бажатимуть користуватися своїми діловими якостями, навіть якщо їхній стратегічний простір буде розширеним.

Доти, поки голови установ (у багатьох випадках, політичні лідери) особисто не переконуються в тому, що підлеглі їм керівники достатньо компетентні для належного здійснення цих повноважень, вони не бажатимуть делегувати повноваження — врешті-решт, саме вони є підзвітними. Водночас, що більше повноважень і автономії передається керівникам нижчих рівнів, то більше їхній рівень компетенції впливатиме на досягнення цілей урядової політики та, врешті-решт, на довіру до уряду.

Існує багато свідчень того, що наявність компетентних і досвідчених керівників на найвищих посадах пов'язана з кращою ефективністю установи та нижчим рівнем корупції порівняно з установами, в яких найвищі посади обіймають політичні призначенці, обрані на основі особистої вірності³⁶. Програма SIGMA нещодавно оприлюднила комплексне порівняльне дослідження професіоналізму державних

³⁵ Відповідно до ОЕСР (2017), *Рекомендація Ради громадського контролю*, ОЕСР, Париж, с. 11, [OECD (2017), *Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, p.11] <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>. Надавайте сприяння професійному державному сектору, що ґрунтується на заслугах і є вірним цінностям державної служби та доброго врядування.

³⁶ Льюїс, Д. (2008), *Політика президентських призначень: Політичний контроль та ефективність бюрократії*, Принстон Юніверсіті Прес, Нью-Джерсі [Lewis, D. (2008), *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*, Princeton University Press, Princeton, NJ]; Мейер-Салінг Я.Г. і К.І. Міккельсен (2016) «Законодавство про державну службу, заслуги, політизація і корупція: Перспективи державних посадовців п'яти східноєвропейських країн» в «Державному управлінні», 94(4), сс. 1105–1123 [Meyer-Sahling, J.H. and K.S. Mikkelsen (2016) “Civil service laws, merit, politicization, and corruption: The perspective of public officials from five East European countries”, in *Public Administration*, 94(4), pp. 1105–1123].

службовців вищої ланки у західнобалканських країнах³⁷, і наступні підрозділи ґрунтуються на його висновках.

Оскільки посади вищої ланки державної служби на стику державної служби та політичних сфер, однією з найбільших проблем у розбудові професійної вищої ланки державної служби є збереження балансу між політичним реагуванням³⁸ та довірою з одного боку та нейтральною професійністю — з іншого. Це означає, що керівники державного сектору зосереджуються на професійному виконанні завдань політики поточного уряду, яка відображає преференції електорату. Можливість для політичного реагування вищої ланки державної служби необхідна для дієвих та довірчих стосунків між міністрами та адміністративними керівниками вищої ланки. Що більше довіри мають політики та що більше вони вірять у професіоналізм, уміння та здібності керівників, то більш вони бажатимуть поділитися своїми повноваженнями з ними.

Прийом на роботу та відбір державних службовців вищої ланки

Системи комплектування кадрами і відбору є критичними для створення з професійної вищої ланки державної служби, якій можна довірити більше автономії та обов'язків. Кінцева мета надійно працюючого добору кадрів та комплектування кадрами полягає в тому, аби створити для керівників, що володіють високим рівнем професійної компетентності, передумови для отримання делегованих повноважень і права на ухвалення рішень.

Програма SIGMA виявила, що поточні системи й методи комплектування кадрами у західнобалканських країнах недостатньою мірою здатні забезпечити професійну компетентність на посадах державних службовців вищої ланки. Процес розгляду заяв добре поставлений у більшості урядів західнобалканських країн та не є дискримінаційним, а тому наявні передумови для відбору на основі заслуг. Проте, водночас він є надто обтяжливим, а у деяких випадках, надто дорогим. Більше того, у більшості урядів кількість кандидатів на посаду, що відповідають вимогам, є низькою, що вказує на низьку конкуренцію на посади державних службовців вищої ланки і їхню низьку привабливість.

Системи тестування недостатньо розвинуті для перевірки рівнів компетентності та для того, щоб відповідати потребам відкритої конкуренції, оскільки вони здебільшого оцінюють знання і формальні вимоги, а не навички і вміння, необхідні

³⁷ ОЕСР (2018) «Аналіз професіоналізації вищої ланки державної служби та подальші кроки в західнобалканських країнах», Документ Програми SIGMA № 55, Видавництво ОЕСР, Париж [OECD (2018), “Analysis of the professionalisation of the senior civil service and the way Forward for the Western Balkans”, SIGMA Paper No. 55, OECD Publishing, Paris]

³⁸ «Здатність до політичного реагування означає, що вища ланка державної служби зосереджується на професійному виконанні завдань політики поточного уряду. Старші посадові особи тісно співпрацюють із політиками, а тому важливо встановити конструктивні робочі відносини, за яких зберігатиметься нейтральність державних службовців з одночасним схваленням і довірою з боку політиків. Коли конструктивні робочі відносини між міністрами та державними службовцями вищої ланки призводять до особистої довіри, вони також сприяють злагодженому керуванню урядовими організаціями. Здатність до політичного реагування у жодному разі не означає, що у вищому керівництві наявні тенденції до заангажованості, партійний протекціонізм, фаворитизм та заполітизованість.

для посад вищого керівництва. Більше того, відсутні комплексні моделі компетенції або мінімальні професійні вимоги для інформування потенційних претендентів та забезпечення підґрунтя для тестування кандидатів.

Підвищення кваліфікації і професійна підготовка

Хоча система комплектування та добору кадрів і є ключовою для призначення людей із правильним набором професійних якостей, рідко коли обраний кандидат цілком відповідає вимогам до посади. З огляду на постійні зміни в сьогоднішньому державному секторі, державним службовцям необхідно набувати нових навичок, щоб вирішувати дедалі складніші проблеми суспільств, які стають дедалі більш плюралістичними, з використанням нових інструментів, доступних урядам³⁹. Отже, потрібне солідне підґрунтя підвищення кваліфікації та професійної підготовки для того, щоб забезпечити потреби окремих державних службовців вищої ланки в підвищенні кваліфікації та сприяти розбудові колективного духу та спільної робочої культури всіх державних службовців вищої ланки.

Програмою SIGMA було виявлено, що програми підвищення кваліфікації державних службовців вищої ланки у західнобалканських країнах розвинуті не дуже добре. Їм бракує систематичного підґрунтя, оскільки моделей компетенцій і досі нема в більшості урядів, а також не використовуються інші інструменти для здійснення комплексного аналізу потреб у підготовці на вищому рівні.

Відсутність систематичного оцінювання потреб у підвищенні кваліфікації керівників вищої ланки та відсутність адресних програм підвищення кваліфікації подаються як причини низького рівня участі керівників у курсах підготовки. Плани підготовки, що будуються навколо знань, а не розвитку компетенцій, не вважаються корисними. Традиційний стиль викладання навчальних програм у класах також не є привабливим для керівників, які радше бажають відвідувати прийнятні для них майданчики для обміну досвідом на рівні керівників.

Також бракує свідчень ефективного використання атестації керівників вищої ланки. Атестації державних службовців вищої ланки не пов'язані з програмами підвищення кваліфікації, а у деяких випадках навіть не втілюються у практику або проводяться лише формально. У контексті управлінської підзвітності атестація могла б створити зворотний зв'язок тією мірою, якою передані керівникам повноваження і автономія послужили своїй цілі.

Коли атестація стосується завдань осіб, які також пов'язані із завданнями установи, очолюваного ними відомства або організації в цілому, можна створити чітку вертикаль підпорядкування та підзвітності. У більшості урядів західнобалканських країн, навіть якщо особиста атестація включає річні планові завдання, зв'язок між діяльністю державних службовців вищої ланки та річним звітом про діяльність їхньої організації є розмитим.

1.5.3. Вплив нормативно-правової бази

Управлінська підзвітність не є тією концепцією, яку можна впровадити цілком за допомогою нормативно-правового акту або прописаних процедур. Тим не менш,

³⁹ ОЕСР (2017), *Уміння високоефективної державної служби*, Видавництво ОЕСР, Париж, с. 14, OECD (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Publishing, Paris, p. 14, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en>.

положення нормативно-правових актів можуть як сприяти, так і перешкоджати її успішному впровадженню, а іноді стати на заваді вже при здійсненні перших кроків. Прикладом останнього є випадок, коли уряди навмисно унеможливають делегування повноважень (наприклад, висуваючи вимогу щодо особистого підписання міністром деяких документів) або позбавляють глузду важливі інструменти (наприклад, роблячи звіти про виконання конфіденційними).

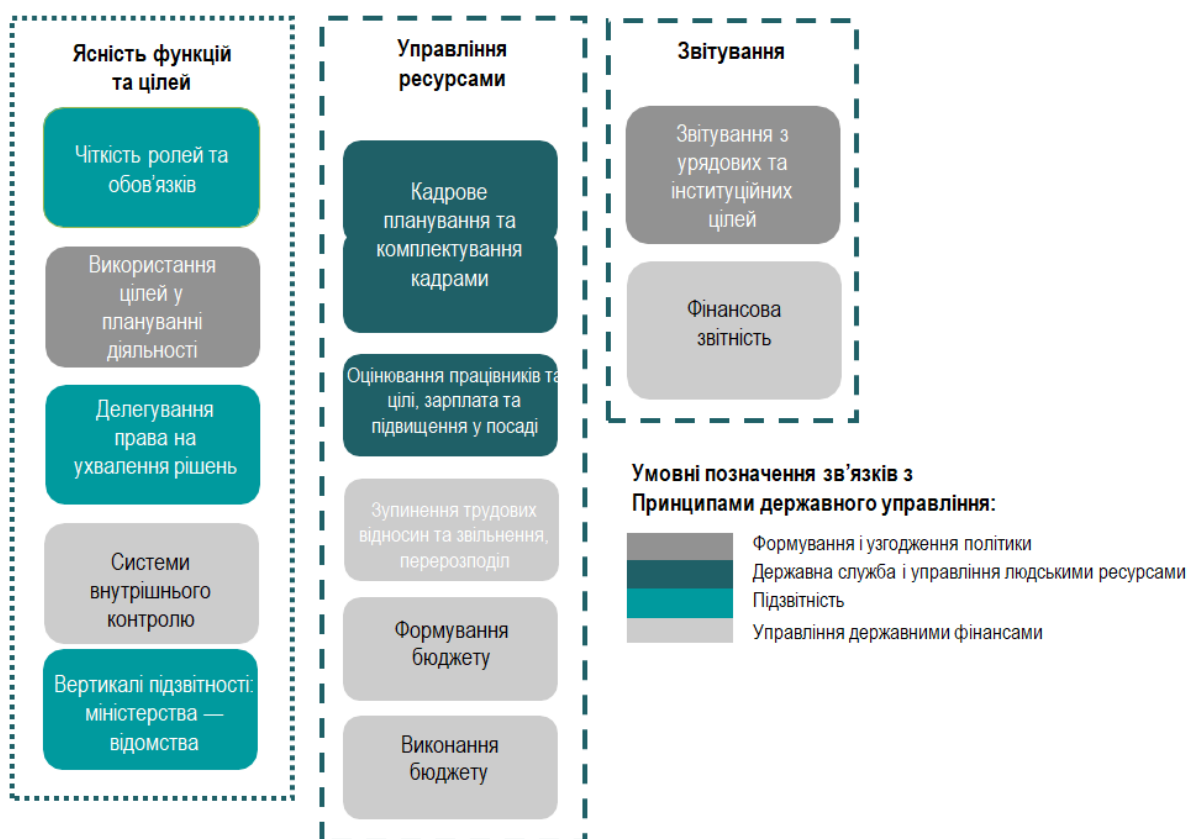
Однією конкретною сферою, в якій регуляторні механізми впливають на підзвітність, є розмежування між головами установ, які у випадку міністрів є політичними призначеннями, і керівників вищої ланки в державних органах, які здебільшого є державними службовцями вищої ланки. Виділення керівників вищої ланки у спеціальну групу в аспекті складу, відповідальності, підзвітності та умов працевлаштування не тільки зміцнить межі між нейтральними, професійними посадовими особами вищої ланки та політичними посадами, але також гарантуватиме їхню підзвітність. Чіткі вертикалі підзвітності є передумовою належного нагляду та контролю роботи державних службовців вищої ланки.

Існує низка загальновизнаних передумов для впровадження й посилення управлінської підзвітності в установі, а саме, наявність чітко визначених повноважень установи, чіткої організаційної структури, процесів внутрішнього прийняття рішень та вертикалей підзвітності; вплив керівництва на управління людськими ресурсами й на процедури закупівель; залученість керівництва до визначення розміру, планування та виконання бюджету; доступність фінансової інформації; а також використання цільових показників та наявність ефективної системи звітування про виконання. У більшості частин світу, як напевно й у західнобалканських країнах, усі ці питання регулюються законами, порядками та настановами, та докладно викладені у Главі 2 цього звіту.

2. Аналіз перешкод до управлінської підзвітності та основні рекомендації

Управлінська підзвітність може процвітати за добре налагодженого державного управління, та важливими є майже всі аспекти управління державним сектором. У цьому дослідженні докладно проаналізовано теми, перелічені в Рисунку 4, для визначення перешкод та інших аспектів, що заважають розвиткові управлінської підзвітності в органах державного управління регіону. Щодо кожної з нижченаведених тем цей Документ намагається, по-перше, пояснити важливість теми для управлінської підзвітності, а потім — узагальнити підсумкові висновки та надати рекомендації щодо спрямування реформ, та насамкінець, надати додатковий докладний регіональний аналіз. Аспекти відповідальності, повноважень та автономії залишаються в цих темах важливими.

Рисунок 4. Теми, що охоплюються аналізом перешкод до управлінської підзвітності в західнобалканських країнах



2.1. Ясність функцій та цілей

Перед тим, як надати керівникам в управління ресурси та запросити їх звітувати за їх використання, має бути виконано низку умов. Функції та обов'язки керівників мають бути чіткими, а планові завдання мають покладатися як на установу, так і на її керівників. Їм повинні бути надані належні повноваження, і також мають бути наявні механізми внутрішнього контролю. Насамкінець, у випадку, коли йдеться про дві окремі установи, такі як міністерство та підпорядковане агентство, слід встановити вертикалі підзвітності.

2.1.1. Прозорість функцій керівників

Чому це важливо

Ясність сфери відповідальності є однією з базових умов підзвітності⁴⁰. Ключова діяльність конкретного керівника обмежується сферою відповідальності установи, в якій він працює. Допоки не буде визначено конкретну сферу відповідальності, особа не може взяти на себе відповідальність за неї. Дублювання обов'язків різних співробітників може мати наслідком плутанини щодо того, хто має що робити. Водночас, для того аби мінімізувати «ефект силосного бункера», тобто відсутності міжвідомчої співпраці, у роботі органів державного управління потрібні співпраця й узгодженість.

Так само, функціональні обов'язки керівників мають бути чіткими як у контексті повноважень, так і в контексті автономії, які мають установа і керівник. Керівникові також потрібно знати строки, в які мають бути виконані основні завдання.

На важливості внутрішнього розподілу завдань, що формує чітко окреслену сферу відповідальності, особливо наголошується моделлю COSO, яка рекомендує включення до нього:

1. Зв'язків між загальними завданнями органу та завданнями його структурних одиниць, щоб продемонструвати зв'язки між операційним рівнем та стратегічною ціллю установи.
2. Встановлення зв'язків між завданнями окремих внутрішніх підрозділів з метою розширення їхньої здатності до співпраці.
3. Визначення результатів завдань на кожному рівні організації, що дозволить ефективність та результативність вимірювання діяльності (і звітування щодо неї), а також раціональне використання ресурсів⁴¹.

⁴⁰ Щодо важливості чіткого визначення функцій і обов'язків див.: ОЕСР (2017), *Рекомендація Ради громадського контролю*, ОЕСР, Париж, с. 10, [OECD (2017), *Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, p.8], <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>

⁴¹ ОЕСР (2016), SIGMA, «Управлінська підзвітність у державному управлінні: Практичні аспекти концепції і її впровадження», Матеріали для обговорення, 4-та Регіональна конференція з державного внутрішнього фінансового контролю для країн-кандидатів на вступ до ЄС, 29-30 вересня 2016 р., [“Managerial accountability in public administration:

Резюме аналізу Програми SIGMA

Головні інституційні бар'єри на шляху до управлінської підзвітності у західнобалканських країнах пов'язані з відсутністю узгодженості в адміністративній, а отже, також і в управлінській структурі, з частими змінами в адміністративних структурах, недоліками у підготовці та застосуванні систематизаційних актів, нечіткими вертикалями підпорядкування та підзвітності, у яких міністру можуть підпорядковуватися кілька керівників рівного рангу, а також із практикою покладення завдань незалежно від формальної відповідальності.

Сфери відповідальності окремих установ, у тому числі міністерств, регулюються основними законами або постановами урядів. В середині міністерств та інших центральних виконавчих органів функції визначаються систематизаційними актами⁴² або подібними документами. Вони відображають традиційний негнучкий підхід до організаційної ієрархії. Майже всі управлінські повноваження на рівні установи в цілому зосереджені в руках міністра.

Насамкінець в урядах західнобалканських країн чіткість функцій та обов'язків іще більше послаблюється тим фактом, що багато формальних правових норм та процедур на практиці не виконуються. Наявна значна невідповідність між формальними процедурами й обов'язками та роботою, яку фактично здійснює уряд.

Рекомендації

1. Повинні бути чітко визначені функції кожної ключової керівної посади в державному секторі — як політичної та вищої неполітичної ланки — в рамках ієрархії виконавчих органів⁴³. Потрібне чітке розмежування між політичним та вищим управлінським рівнями⁴⁴. Воно повинне бути закладене законодавством для державних службовців найвищої ланки в міністерствах та голів підпорядкованих міністерствам органів. Це допоможе усунути численні вертикалі підзвітності для того, щоб забезпечити підзвітність кожної особи в ієрархії за рішення, що їх вона приймає⁴⁵.

practical aspects of the concept and its implementation”, Discussion paper, 4th Regional Conference on Public Internal Financial Control for EU Enlargement Countries, 29-30 September 2016] <https://www.slideshare.net/SIGMA2013/discussion-paper-4th-regional-pifc-conference-for-eu-enlargement-countries-montenegro-2930-september-2016>.

⁴² У деяких урядах такі документи називаються інструкціями щодо організації та класифікації посад.

⁴³ ОЕСР (2018) «Аналіз професіоналізації вищої ланки державної служби та подальші кроки в західнобалканських країнах», Документ Програми SIGMA № 55, Видавництво ОЕСР, Париж [OECD (2018), “*Analysis of the professionalisation of the senior civil service and the way Forward for the Western Balkans*”, SIGMA Paper No. 55, OECD Publishing, Paris]

⁴⁴ ОЕСР (2017), SIGMA, *Принципи державного управління*, ОЕСР, Париж, Принцип 1 Державної служби та управління людськими ресурсами (ДСУЛР) щодо повноважень державної служби та Принцип 4 щодо вищих керівних посад державної служби.

⁴⁵ Як наведено вище, Принцип підзвітності (ПЗ) 1, підпринцип 3 щодо чітких вертикалей підзвітності.

2. Систематизаційні акти слід переглянути з метою покращення їхньої відповідності та якості. Вони повинні більшою мірою відповідати наявним бюджетам та більш правдиво відображати завдання різних структурних підрозділів установ. Для того, аби запобігти їхньому швидкому застаріванню, слід включати менше деталей стосовно окремих посад, залишаючи вирішення питання докладних посадових профілів самим установам у рамках затвердженого бюджету та в рамках інших більш загальних централізованих обмежень.
3. Для того, аби впровадити підзвітність усіх урядових органів згідно зі встановленими нормами і процедурами, уряди повинні надати необхідні повноваження та ресурси підрозділам, які встановлюють державні стандарти та здійснюють нагляд за дотриманням цих стандартів у сферах формування політики⁴⁶, управління людськими ресурсами⁴⁷ та управління державними фінансами (УДФ). Нагляд і контроль якості оцінювання регуляторного впливу, підрахунку витрат та інших подібних процедур мають бути дуже суттєвими, а низькоякісну роботу слід витіснити⁴⁸.
4. Зміни у структурах не повинні бути першочерговим засобом вирішення кожної проблеми. Мають бути впроваджені чіткі процедури ухвалення рішень щодо важливих змін в установах, і вони, якщо необхідно, мають сприяти перетворенню на чітко розрізнявані структурні підрозділи, а не частим змінам у сферах відповідальності і повноваженнях.

Детальний регіональний аналіз

Сфери відповідальності окремих установ, у тому числі, міністерств, регулюються в усіх західнобалканських країнах основними законами або постановами урядів. Хоча наявне певне потенційне дублювання, розподіл відповідальності між установами в більшості випадків є дуже чітким, і установи діють у межах своїх сфер.

Розподіл функцій між різними рівнями центральних урядових установ, тобто між органами центру уряду⁴⁹ й міністерствами, а також між міністерствами й відомствами у більшості випадків також є чітким. Проте проблеми виникають в окремих випадках, якщо відомства, що працюють у зоні відповідальності міністерства, мають високий рівень незалежності, що полягає в окремому бюджетному плануванні або незалежних повноваженнях щодо підготовки законів і нормативних актів. Цю тему більш докладно розкрито в Розділі 2.2.

⁴⁶ Як наведено вище, Принцип 1 розробки і координації політики (РКП) щодо добре організованої, послідовної та компетентної системи формування політики.

⁴⁷ Як наведено вище, ДСУЛР, Принцип 2, підпринцип 6 щодо центрального координаційного підрозділу.

⁴⁸ ОЕСР (2012), *Рекомендація Ради регуляторної політики і урядування*, ОЕСР, Париж [OECD (2012), *Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris], <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>.

⁴⁹ «Центр уряду» — це широкий термін, що охоплює всі ключові горизонтальні функції уряду при формуванні політики. Він зазвичай включає генеральні секретаріати, апарати прем'єр-міністра, міністерства фінансів і юстиції або секретарів (міністрів) законодавства.

Всередині міністерств та інших центральних виконавчих органів функції визначаються систематизаційними актами або подібними документами. Хоча систематизаційні акти є описовими керівництвами з внутрішньої організації та функцій, вони відображають традиційний і негнучкий підхід до організаційної ієрархії та не дуже добре реагують на сучасні проблеми й потреби інституційного управління. Вертикалі відповідальності і звітування не встановлені. На практиці міністри часто доручають окремі завдання членам свого керівного складу на основі особистої довіри і всупереч формальним і очікуваним обов'язкам. Нерідкими є випадки, коли генеральний директор або заступник міністра отримують доручення у сфері законотворчості, які перебувають у віданні іншого профільного керівника в тому ж міністерстві⁵⁰. Спостерігалися випадки, коли більш довгострокові доручення, такі як головування в розділі переговорів про вступ до ЄС, надавалися посадовим особам, які не були ключовими в аспекті офіційної відповідальності у цій сфері.

У більшості країн систематизаційні акти затверджуються урядом та забезпечують докладну концептуальну базу для всіх установ, визначаючи докладний опис посад та навіть стандартні посадові інструкції. Разом з іншими централізованими процедурами такий порядок покладає ще більший тягар на керівників, яким потрібно коригувати власний трудовий розпорядок. У багатьох випадках систематизаційні акти описують бажаний стан установи, не відображаючи при цьому бюджетних реалій або функцій, що виконуються на практиці. Це обмежує їхню практичну цінність.

Організаційна модель міністерств ґрунтується на сталому принципі єдиновладдя: майже всі керівні повноваження на рівні установи в цілому зосереджені в руках міністра. У тих конкретних міністерствах, що мають численні вертикалі підзвітності між політичним керівництвом (міністри і уряд) і посадами керівників вищої ланки, функції на рівнях керівництва нижче міністра є найменш чіткими. Лише в Албанії, Косові та Колишній Югославській Республіці Македонії модель адміністративного управління нижче рівня міністра є відносно єдиновладною. В урядах інших країн наявні численні вертикалі підзвітності між політичними посадами і посадами вищої ланки державної служби (ВЛДС), що розмиває між ними межі, роблячи неясними їхні функції та ще більше ускладнює ефективне управління міністерствами та підпорядкованими їм відомствами⁵¹. Див. ілюстрації керівних структур міністерств західнобалканських країн у Додатку А.

В урядах, у яких у кожному міністерстві наявні кілька державних секретарів (Чорногорія і Сербія), чіткість розподілу функцій між керівниками зменшена, оскільки фактичні повноваження кожного з державних секретарів залежать від конкретної особи на посаді й повноважень, як він або вона отримує від міністра. Більше того, посади генерального директора або заступника міністра (найвищі посади державної служби в цих урядах) є підзвітними міністру, але в багатьох випадках такі особи мають звітувати ще й одному з державних секретарів. Функція секретарів у міністерствах є більш чіткою, але вона здебільшого зосереджена на

⁵⁰ Засідання фокус-групи Програми SIGMA з керівниками із західнобалканських країн.

⁵¹ ОЕСР (2018) «Аналіз професіоналізації вищої ланки державної служби та подальші кроки у західнобалканських країнах», Документ Програми SIGMA № 55, Видавництво ОЕСР, Париж [OECD (2018), “*Analysis of the professionalisation of the senior civil service and the way Forward for the Western Balkans*”, SIGMA Paper No. 55, OECD Publishing, Paris]

адміністративних питаннях, таких як облік та базові питання управління людськими ресурсами.

Функція апаратів міністрів, хоча й важлива для підтримки міністра, на практиці заважає підзвітності державних службовців вищої ланки у багатьох випадках⁵². Коли в міністра є сильний апарат, у цьому є певна перевага, але це також породжує ризик меншої підзвітності державних службовців вищої ланки та зменшує ймовірність існування міцної довіри між міністром і державними службовцями вищої ланки. У таких випадках керівник апарату фактично стає старшим керівником у міністерстві, маючи над державними службовцями вищої ланки ситуативну владу. Про наявність цього питання було також зазначено для урядів держав-членів ОЕСР: хоча політичні радники іноді видають інструкції державним службовцям вищої ланки від імені міністрів, вони часто діють без чіткого розмежування своїх функцій і обов'язків та не відповідають за свої дії ні перед ким, окрім свого міністра⁵³.

Функції й обов'язки у процесах формування політики (зазвичай, за підготовку змін у законодавство) іноді ґрунтуються на внутрішніх правилах та процедурах, але фактична практика імплементації серед установ, які досліджувалися, є непослідовною⁵⁴. Часто питання щодо того, чи проектування законодавчих змін здійснюється відповідним департаментом, чи просувається юридичним департаментом міністерства (чи іншим суміжним департаментом — наприклад, департаментом європейської інтеграції) залежить від конкретної регуляторної пропозиції та залучених осіб.

Уряди західнобалканських країн перебувають на тривалому етапі різних реформ, декотрі з яких ініціюються зсередини, а деякі — ззовні. Більшість реформ призводять до змін в адміністративних структурах всередині установ або в низці установ, що ускладнює порівняння їхньої ефективності з плином часу та встановлення відповідальності за результат. Чіткий приклад цього спостерігається в уряді Сербії, в якій зміни у статусі і повноваженнях окремих установ є звичайним явищем, що робить структуру уряду «постійно тимчасовим». Ці часті зміни призводять до інституційної нестабільності та непередбачуваності, з негативними наслідками для внутрішньої організації та окремих посад керівників⁵⁵.

Згідно з твердженнями керівників, які відвідали засідання фокус-групи Програми SIGMA, ті речі, які важливі для міністрів та прем'єр-міністра, завжди виконуються. Проте наявна значна невідповідність між формальними процедурами (у тому числі, плановими завданнями, окресленими у планових документах, про які йдеться в наступному розділі) установ та окремих департаментів та роботою, яку фактично очікують від уряду. Коефіцієнти виконання офіційних планів низькі, і часто речі, що стають першочерговими, навіть не входять в оприлюднені плани.

⁵² Засідання фокус-групи Програми SIGMA.

⁵³ ОЕСР (2011), *Радники міністерств: Роль, вплив та управління*, Видавництво ОЕСР, Париж, [OECD (2011), *Ministerial Advisors: Role, Influence and Management*, OECD Publishing, Paris], <http://dx.doi.org/10.1787/9789264124936-en>.

⁵⁴ ОЕСР (2017), SIGMA, Моніторингові звіти, ОЕСР, Париж [OECD (2017), SIGMA, *Monitoring Reports*, OECD, Paris], <http://www.sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm>.

⁵⁵ Засідання фокус-групи Програми SIGMA.

В усіх урядах західнобалканських країн чіткість функцій та обов'язків іще більше розмивається тим фактом, що багато формальних правових норм та процедур на практиці не виконуються. Консультації з громадськістю є гарною ілюстрацією, оскільки юридичний обов'язок здійснювати письмові консультації з громадськістю щодо законів та нормативно-правових актів виконується урядами західнобалканських країн непослідовно. Часто формальні вимоги є дуже жорсткими з огляду на наявні ресурси міністерств та відомств, і в поєднанні з жорсткими термінами виконання вони змушують установи вишукувати легкі шляхи, коли вони можуть зробити це безкарно. Яким би не було коріння непередбачуваного виконання формальних процедур, воно не сприяє регулярній підзвітності керівників державного сектору щодо узгоджених процедур, а також зменшує ясність щодо речей, які за очікуваннями мають робити керівники операційних підрозділів.

2.1.2. Використання цілей у плануванні діяльності

Чому це важливо

Разом із нормативно-правовими актами для забезпечення законності роботи уряду та чіткими рамками відповідальності та делегування повноважень щодо ухвалення рішень, цілі є ще одним ключовим інгредієнтом системи управлінської підзвітності. Використання вимірюваних цілей в управлінні установою є саме тією відмінністю, що проводить межу між адміністративною й управлінською підзвітністю, оскільки воно дозволяє установі перейти із зосередження на комплаєнсі до відповідальності за ефективність і результативність роботи керівника. Автономія керівників у досягненні цілей означає відповідальність за забезпечення результатів згідно з відповідними законами, внутрішніми регламентами й нормативно-правовими актами.

Дуже сильний наголос тут робиться на ДВФК та на Системі COSO щодо функції цілей. Управлінська підзвітність вимагає не тільки наявності організаційних цілей, але й їх розподілу на нижчих рівнях установи, що супроводжується якомога найширшим розподілом обов'язків⁵⁶. Розподіл цілей на нижчих рівнях установи означає, що більш стратегічні цілі вищого рівня (які зазвичай містяться у відповідних секторальних стратегіях) слід конкретизувати за допомогою операційних (більш короткострокових) цілей, не тільки на рівні організації (тобто міністерства або відомства), але також і на рівні окремих підрозділів. Згодом ці цілі ідеально перетворюються на особисті цілі самих керівників, що створить сприятливе середовище для забезпечення результатів як на рівні установи, так і на особистому рівні.

Резюме аналізу Програми SIGMA

Усі уряди західнобалканських країн формально впровадили певні процеси планування діяльності, хоча й за допомогою різних методологій і підходів. Проте невикористання цілей і індикаторів в організаційному управлінні є однією з

⁵⁶ ОЕСР (2016), SIGMA, «Управлінська підзвітність у державному управлінні: Практичні аспекти концепції і її впровадження», Матеріали для обговорення, 4-та Регіональна конференція з державного внутрішнього фінансового контролю для країн-кандидатів на вступ до ЄС, 29–30 вересня 2016 р., [“*Managerial accountability in public administration: practical aspects of the concept and its implementation*”, Discussion paper, 4th Regional Conference on Public Internal Financial Control for EU Enlargement Countries, 29-30 September 2016].

головних проблем розвитку управлінської підзвітності в урядах регіону. По всьому регіонові, незалежно від того, чи цілі ставляться в рамках одного, чи кількох конкуруючих процесів планування, вони сприймаються як формальність, а їхня цінність в управлінні визнається далеко не всіма керівниками або політичними лідерами.

Низька якість цілей є — принаймні частково — як результатом, так і причиною цієї відсутності зацікавленості керівництва у цілях. Якщо цілі просто повторюють сферу компетенції установи, або якщо індикатори та цільові показники відсутні, або вони розмиті й нечіткі, відповідальність за результати буде неможливою. Якщо цілі не є вимірюваними (наприклад, за допомогою індикаторів та цільових показників), їхня цінність обмежується загальними деклараціями про наміри. Відсутність консолідованих і стандартизованих даних призводить до недоступності вихідної інформації для встановлення цілей і цільових показників. Як зазначається у презентованих на конференції матеріалах для обговорення: «якщо цільові показники є нечіткими або невідомими, немає підґрунтя відповідати за результати»⁵⁷. Більше того, кількість та різноманіття типологій цілей та цільових показників у певних урядах ще більше погіршують цю картину. За наявності численних цілей, що містяться в різних документах, навряд чи можна очікувати, що керівники зосереджуватимуться на них у своїй повсякденній діяльності. За наявності надмірної кількості цілей неможливо встановити пріоритети та зосередитися на їх досягненні⁵⁸.

Більше того, відсутність розподілу цілей по нижчих рівнях організаційної структури вказує на слабкий зв'язок між цілями організаційної і особистої діяльності. Це призводить до відсутності зв'язків усередині системи управління ефективністю, внаслідок чого керівникам стає практично неможливо пов'язати власну ефективність із особистою ефективністю їхніх працівників у досягненні організаційних цілей.

Рекомендації

1. Для того, аби відповідати своєму призначенню, цілі повинні максимально можливою мірою бути точними (конкретними), вимірюваними (тобто з визначеними цільовими показниками), досяжними, відповідними (планам установи та уряду) та обмеженими у часі. Урядам слід встановити для цілей та індикаторів (у тому числі для точок відліку та цільових показників) мінімальні критерії, принаймні, для спільних планувальних документів.
2. Повинно надаватися сприяння рішенням на політичному рівні щодо визначення пріоритетів та політичному і стратегічному управлінню цілями, але не за рахунок залучення в ці процеси керівників. Керівники повинні брати участь у їх формуванні у співпраці зі своїм вищим керівництвом, і їм необхідно мати відповідальність та засоби для досягнення цілей.
3. Для того, щоб цілі стали рушієм розвитку управлінської підзвітності та роботи на результат та забезпечення результатів, урядам потрібно консолідувати системи та процедури планування для забезпечення чіткої

⁵⁷ Як наведено вище, с. 6

⁵⁸ Як наведено вище, с. 7

ієрархії стратегічного/політичного планування та організаційних/планувальних документів⁵⁹.

4. Цілі політики повинні бути чітко відокремлені від внутрішніх цілей окремих установ, яким необхідно їх задіяти.
5. Слід зазначити оптимальну кількість цілей для того, щоб уникнути їх розмноження.
6. Необхідно впровадити й реалізувати процес забезпечення якості при формулюванні цілей (центральним підрозділом у міністерстві та/або центральним структурним підрозділом уряду). Проте це не повинне призвести до централізації формулювання цілей.
7. Необхідно здійснити консолідацію планування фінансово-бюджетної і організаційної роботи — в ідеальному варіанті, об'єднавши ці види діяльності в єдиний процес.
8. Наступним кроком має стати охоплення плануванням рівня окремих підрозділів в установах із відповідним делегуванням повноважень на рівень, який несе відповідальність.
9. Просування назустріч цим цілям повинно перевірятися та стати джерелом для регулярної розробки наступних планів⁶⁰. Використання висновків моніторингу за виконанням повинно стати основним кроком у будь-якому коригуванні планів політики, що вимагається.
10. В обов'язковій навчальній програмі для керівників необхідно впровадити підвищення обізнаності та навчання керівників зі стратегічного й оперативного планування, ці знання є самою основою управління і управлінської підзвітності.

Слід, однак, не забувати про важливе застереження, що у перехідний час у контексті реформи кожна нова реформа або новий проект технічної допомоги можуть принести з собою нові методології та нові підходи до процесів, у яких уже відбулося певне більш-менш успішне реформування. Наслідком цього також є розрізнені реформи та часткові успіхи, які, можливо, є однією з причин наявності конкуруючих цілей та процесів планування. Отже, коли впроваджуються нові системи та проекти управління ефективністю (наприклад, за результатами роботи робочих груп, які наразі існують в Албанії і Сербії), слід подбати про те, щоб вони змогли забезпечити доповнення й покращення наявних процесів. Нові ініціативи управління ефективністю також можуть повністю змінити старі процеси, але вони не повинні просто дублювати старі рівні новими, що перевантажить та заплутає керівників.

Водночас, процеси також не повинні бути надмірно спрощені, наприклад, через злиття усіх процесів планування та визначення цілей в один. Важливо зробити розрізнення між більш довгостроковим, стратегічним плануванням і більш короткостроковим оперативним (робочим) плануванням. Стратегічні пріоритети і цілі вищого рівня досі потребують ширшого контексту політичних процесів у той

⁵⁹ ОЕСР (2017), SIGMA, *Принципи державного управління*, ОЕСР, Париж, Принцип 3 РКП щодо гармонізованого планування політики.

⁶⁰ Як наведено вище, Принцип РКП 5, щодо регулярного моніторингу діяльності уряду.

час, коли організаційні цілі мають їх задіяти. Тобто вони повинні пояснити, що установа має та планує зробити та чого досягти у проміжок часу, що охоплює короткострокову і середньострокову перспективи, для того, аби досягти згаданих більш довгострокових, більш стратегічних цілей. «Взаємозв'язок між довгостроковим і короткостроковим плануванням має бути видимим не лише на рівні цілей, а й на бюджетному рівні»⁶¹.

Ризиком, визначеним у контексті більш розвинених систем управлінської підзвітності, є можливість того, що керівники надто зосередяться на наявних цілях, залишивши поза увагою ширшу мету надання державних послуг. Як зазначено в регіональному документі Програми SIGMA з питань ДВФК: «керівники думають скоріше про продукти, а не про результат надання державних послуг»⁶². У ньому рекомендовано, що у цьому контексті краще визначити набори цілей, а не поодинокі цільові показники, та що цілі слід час від часу міняти, щоб можна було здійснювати моніторинг складності діяльності.

Детальний регіональний аналіз

Усі уряди західнобалканських країн формально впровадили певні процеси планування діяльності, хоча й за допомогою різних методологій і підходів. У деяких випадках наявні конкуруючі процеси планування й визначення цілей, які заважають керівникам використовувати цілі у своїй роботі. Це може призвести до виникнення панівного настрою, зафіксованого в обговореннях у фокус-групах із керівниками вищої ланки, що цілі є простою формальністю, або ж навіть додатковим тягарем для вже надмірно перевантажених керівників.

В Албанії головним річним центральним документом планування є аналітична програма уряду (законодавчий план), у якому зафіксовані усі законодавчі заходи, що плануються до затвердження впродовж року. Оперативні плани, одного разу підготовлені Апаратом Прем'єр-міністра, більше не готуються. Їх використовували, намагаючись ввести в дію урядові пріоритети та посилити узгодженість між різними стратегічними планувальними документами. Їхня роль у системі не була врегульована — і вони не були офіційно затверджені Урядом — з вересня 2017 року ця практика більше не застосовується. Закон Албанії про ФУК та керівництво з ФУК передбачають розроблення усіма органами державної влади річних планів дій для своїх відповідних установ. Стратегічні цілі, що містяться у секторальних стратегіях, також відображені в Середньостроковому бюджетному плані, у якому вони надалі розбиті на конкретні завдання та сфери діяльності, що мають бути досягнуті в межах затверджених бюджетних обмежень впродовж трьох років⁶³.

⁶¹ ОЕСР (2016), SIGMA, «Управлінська підзвітність у державному управлінні: *Практичні аспекти концепції і її впровадження*», Матеріали для обговорення, 4-та Регіональна конференція з державного внутрішнього фінансового контролю для країн-кандидатів на вступ до ЄС, 29–30 вересня 2016 р., [“*Managerial accountability in public administration: practical aspects of the concept and its implementation*”, Discussion paper, 4th Regional Conference on Public Internal Financial Control for EU Enlargement Countries, 29-30 September 2016].

⁶² Там само.

⁶³ Інформація, отримана від Центрального підрозділу гармонізації Албанії через онлайн-анкету.

У Сербії від міністерств та інших органів державного управління вимагається внести свої цілі в онлайн-програми для підготовки Річного плану дій уряду (РПДУ), хоча ці цілі потім не публікуються. Вимогу було впроваджено в рамках методології середньострокового планування, яка все ще наразі не повною мірою виконується⁶⁴. Водночас, міністерства готують пріоритетні цілі у процесі розробки Плану дій щодо імплементації Програми уряду, який не є публічним документом, але теоретично він має містити пріоритети вищого рівня, ніж ті, що містяться у РПДУ. Більш того, цілі визначені як частина розробки бюджетів програм на рівні окремих програм установ. Відповідно до Закону про бюджетну систему, це робиться згідно з середньостроковими цілями установ, але оскільки цілі, що введені у програму РПДУ, не публікуються, важко оцінити, чи це ті самі цілі.

У БіГ внаслідок складної структури держави, кожен рівень та установа мають власні процеси планування та визначення цілей, які було розкритиковано за відсутність пріоритезації та посилань на конкретні цілі, вимірюваних індикаторів та цільових показників ефективності⁶⁵. Водночас у Косові річні цілі викладено в річних планах, а трирічні цілі — у середньостроковій бюджетній програмі (СБП), але в Моніторинговому звіті Програми SIGMA за 2017 рік зазначається: «програма планування політики складається з дуже великої кількості короткострокових та середньострокових планів, і в річних центральних документах планування наявні кілька невідповідностей між запланованими зобов'язаннями та їхніми кінцевими термінами⁶⁶.

Усі ці приклади ілюструють проблеми недостатньої узгодженості та відсутності оптимізації процесів планування, що має дуже серйозний негативний вплив на здатність керівників планувати роботу свого підрозділу та вимірювати її якість.

Планування діяльності уряду в Чорногорії є здебільшого річним і здійснюється на основі РПДУ, який не включає цілі на рівні кінцевих результатів, що уможливили б моніторинг досягнення пріоритетних цілей⁶⁷. Уряд ухвалив свою першу Середньострокову програму діяльності на 2018–20 роки у лютому 2018 року. У цьому документі містяться 44 завдання на рівні кінцевих результатів та індикатори для моніторингу просування до деяких із них, але не всіх. На інституційному рівні «приклади установ, які складають річні плани діяльності, є рідкісними», що підтверджується Центральним підрозділом гармонізації (ЦПГ).

На цьому тлі Колишня Югославська Республіка Македонія є єдиною країною, в якій наявна доволі послідовна й уніфікована система планування, у рамках якої базове стратегічне планування на організаційному рівні здійснюється одночасно з фінансовим плануванням, що було підтверджено керівником вищої ланки на

⁶⁴ Хоча у 2009 році середньострокові плани також були запроваджені в рамках Закону про бюджетну систему, за цей час від практики їх розроблення відмовились, і її згадують в Інструкції Генерального секретаріату з розробки річних робочих планів уряду лише для проформи. Положення Закону про бюджетну систему там усе ще є. Відновлення практики очікується з введенням у дію Закону про систему планування.

⁶⁵ ОЕСР (2017), SIGMA, *Моніторинговий звіт: Боснія і Герцеговина*, ОЕСР, Париж, сс. 38-40.

⁶⁶ ОЕСР (2017), SIGMA, *Моніторинговий звіт: Косово*, ОЕСР, Париж, с. 31.

⁶⁷ ОЕСР (2017), SIGMA, *Моніторинговий звіт: Чорногорія*, ОЕСР, Париж, с. 30.

засіданні фокус-групи⁶⁸. Згідно з відповідями ЦПГ, цілі окремих установ встановлюються на трирічний період у рамках стратегічних планів, які узгоджуються із загальноурядовими пріоритетами, викладеними у Програмі Уряду, що охоплює всю сферу компетенції Уряду. Проте цілі не завжди розподіляються по нижчих рівнях установ, а відповідальність окремих підрозділів іноді охоплює лише конкретні сфери діяльності⁶⁹.

Зміст секторальних стратегій та навіть фактичні процедури їх підготовки та ухвалення в усіх урядах сильно відрізняються внаслідок невизначення мінімальних вимог до секторальних стратегій. Ці секторальні документи планування політики зазвичай включають цілі, але вони дуже часто не є вимірюваними або не підтримуються індикаторами. Розрахунок витрат здійснюється менше ніж для половини стратегій, відповідність із програмами діяльності уряду не забезпечується, й у деяких випадках для відповідальних установ або керівників не готується чітких планів дій, або вони оновлюються нерегулярно. Рідко трапляється, коли цілі, зазначені в секторальних стратегіях, пов'язані з конкретними керівниками в міністерствах, але набагато частіше чітка відповідальність за діяльність покладається на певні підрозділи або керівників. Цей факт посилює поняття відповідальності за виконання завдань та дій, а не за досягнення цілей та добрих результатів.

Якість цілей є широко розповсюдженою проблемою в регіоні і є ще однією причиною поганої думки про них з боку керівників. Згідно з відомостями ЦПГ Федерації Боснії і Герцеговини (ФБіГ), цілі перш за все ґрунтуються на сферах компетенцій окремих установ. У Сербії також, наприклад, міністерства часто користуються своїми юридичними повноваженнями як формулюваннями своїх цілей, хоча цю проблему в Сербії ще важче проаналізувати завдяки тому факту, що цілі не публікуються в рамках РПДУ, ухваленого Урядом. У рамках роботи, що здійснюється зовнішніми зацікавленими сторонами, які надають сприяння новим заходам з планування, спостерігалось дедалі сильніше наполягання на кількісному вимірюванні цілей⁷⁰. У Республіці Сербській, згідно з твердженнями опитаного керівника вищої ланки, усі цілі визначаються на рівні кінцевих результатів, тож використовувати їх як інструмент управління на основі результатів неможливо. Албанський керівник вищої ланки пояснив, що цілі іноді конфліктують одна з одною, що створює проблеми для керівників. Конкуруючі секторальні стратегії, з яких походять інституційні цілі, також визнаються наявною в Косові проблемою.

⁶⁸ Засідання фокус-групи Програми SIGMA, 24 листопада 2017 р., Париж.

⁶⁹ З аналізу трьох стратегічних планів міністерств (на період з 2018 до 2020 року), а саме Міністерства охорони здоров'я, Міністерства внутрішніх справ та Міністерства економіки, в одному внутрішні підрозділи було уповноважено працювати в напрямку досягнення конкретних цілей (програми), в іншому внутрішні підрозділи було уповноважено на окремі види діяльності, а в документі ще одного міністерства зазначалося про відповідальність установи в цілому.

⁷⁰ Проте, згідно з інтерв'ю з керівником вищої ланки, це відбувається без належного розуміння, які процеси та кінцеві результати мають вимірюватися кількісно. Було наведено приклад, коли експерти наполягали на тому, щоб цілі встановлювалися згідно з кількістю відкритих розділів у переговорах про вступ до ЄС без урахування того, що ця кількість не визначається діяльністю координуючого міністерства.

У рамках поточних процесів і процедур планування по всьому регіонові керівники вищої ланки зазвичай долучені у процес визначення цілей, або навіть відіграють у ньому ключову роль (тобто міністри часто просто затверджують запропоновані цілі). Проте враження керівників таке, що це часто є просто наслідком того, що їхні політичні начальники не дуже дбають про плани і цілі⁷¹.

Спільною для більшості урядів західнобалканських країн проблемою є те, що цілі не завжди передаються на рівень підрозділів установи, а визначаються на рівні установи в цілому (хоча в деяких випадках, як у випадку БіГ, відповідальність за діяльність все ж таки покладається на конкретні підрозділи). Це означає відсутність зв'язку між власними результатами керівників та організаційними цілями. Програмне бюджетування, у випадках його застосування, могло б виправити цей недолік, але оскільки ці нові процедури і практики не розробляються з позиції керівників вищої ланки та відсутній активний тиск щодо належного використання цих процедур, їх корисність ставиться керівниками під сумнів⁷².

Врешті-решт, як погодилися декілька керівників з регіону на обговореннях у фокус-групах, проблема полягає у відсутності будь-яких наслідків після досягнення або недосягнення цілей. Міністри зазвичай не вимагають від керівників звітувати про діяльність на основі встановлених цілей. Більш докладно це питання розглядається у Розділі 2.3.

2.1.3. Делегування права на ухвалення рішень

Чому це важливо

Правильний рівень делегування відповідальності та права на ухвалення рішень пов'язаний із вищим рівнем ефективності та результативності в установі. У великих організаціях приватного сектору контракти з клієнтами зазвичай підписуються працівниками операційного рівня на основі належних процедур внутрішнього ухвалення рішень. Керівництво вищої ланки рідко залучено у процес повсякденного затвердження рішень або операцій. В органах державного управління нерідко трапляється, що голова установи відіграє офіційну (та часто суттєву) роль затвердження рішень, що стосуються повсякденної діяльності установи або навіть її незначних аспектів.

Без певного делегування права на ухвалення рішень, ресурси установи (в аспекті як працівників, так і часу посадових осіб) не використовуються у найкращий спосіб, а голови установ (у тому числі, міністри) не мають часу на те, щоб зосередитися на стратегічному управлінні установою.

Резюме аналізу Програми SIGMA

Делегування права на ухвалення рішень дозволяється законодавством, але відбувається доволі рідко. Високий рівень централізації як на урядовому рівні, так і всередині окремих установ робить розвиток управлінської підзвітності нереалістичним. Централізація відповідальності та повноважень, а також відсутність належних процедур та інструментів, здатних уможливити їх делегування керівникам операційного рівня, призводить до недостатнього або нечіткого рівня делегування

⁷¹ На основі обговорення у фокус-групах з керівниками вищої ланки, Париж, листопад 2017 р.

⁷² На основі обговорення у фокус-групах з керівниками вищої ланки, Париж, листопад 2017 р.

повноважень. На практиці повноваження здебільшого зберігаються за політичними посадами та часто здійснюються за допомогою неофіційних доручень та узгоджень, наслідком чого є розмиті вертикалі управлінської підзвітності. Керівники установ (у тому числі міністри) у багатьох випадках офіційно ухвалюють у своїх установах навіть найменш суттєві рішення, що взагалі є неефективним використанням часу та ресурсів. У випадках, коли певне делегування повноважень щодо ухвалення рішень усе ж відбувається, вони все одно залишаються в руках однієї особи, такої як генеральний секретар або секретар міністерства, а не передаються відповідним керівникам, таким як директори або заступники міністра, що відповідають за відповідні сектори.

Рекомендації

1. Забезпечити сприяння можливостям делегування повноважень відповідно до загального законодавства за допомогою реальних процедур і настанов, що дасть змогу установам скористатися юридично визначеними можливостями такого делегування⁷³.
2. Слід переглянути ключові законодавчі положення для того, аби встановити будь-які явні вимоги до ухвалення рішень міністрами або іншими головами установ або їхньої відповідальності за ухвалені рішення. У випадках, коли це доцільно, тексти правових актів повинні бути відкориговані, аби стимулювати голів установ до делегування права на ухваленні рішень на нижчі рівні керівництва — в ідеалі, на рівень, що є найближчим до надання зазначених державних послуг, за умови, що потоки звітування й інформації дозволять моніторинг делегування.
3. Слід проаналізувати поточну практику щодо менш стратегічних рішень та взяти у розрахунок, чи має законодавство передбачати для деяких конкретних рішень обмеження ухвалення цих рішень нижчими щаблями керівництва. Це означає докладний аналіз того, що слід делегувати, а що — ні. У разі, якщо законодавство вже передбачає достатні можливості делегування повноважень щодо ухвалення рішень, вони повинні застосовуватися на практиці для делегування відповідних управлінських обов'язків безпосередньо до посад вищої ланки державної служби, щоб уникнути перевантаження політичного рівня адміністративними питаннями та передати державним службовцям вищої ланки належні керівні ролі з супутніми їм правами та обов'язками⁷⁴.
4. У наявні або заплановані програми навчання керівників повинні бути включені професійна підготовка та коучинг з питань ефективного делегування повноважень. Делегування повноважень — це вміння, яке розвивається з практикою, але навчання та наставництво можуть надати мотивацію та впевненість, потрібні для частішого і кращого делегування повноважень.

⁷³ ОЕСР (2017), SIGMA, *Принципи державного управління*, ОЕСР, Париж [OECD (2017), SIGMA, *The Principles of Public Administration*, OECD, Paris], Принцип УДФ 6, щодо середньострокових параметрів бюджету, що ґрунтуються на достовірних прогнозах.

⁷⁴ Як наведено вище, Принцип ПЗ 1, підпринцип 3 щодо делегування повноважень керівникам і керівникам нижчої ланки та передання їм права ухвалення рішень.

Делегування повноважень може відбуватися лише у випадках, коли працівники достатньою мірою поінформовані та компетентні, щоб здійснювати делеговані повноваження, та коли можливим є моніторинг застосування повноважень або шляхом звітування, або через інші форми даних та інформації. Делегування повноважень є належним, якщо наявні чіткі цілі, а ефективність може якимось чином вимірюватися.

Детальний регіональний аналіз

Хоча окремі міністерства несуть відповідальність за власні сфери політики, велика кількість рішень ухвалюється на рівні уряду. На організаційному рівні панівним є відчуття, що усі ключові рішення, та навіть найбуденніші рішення зосереджені на вищому політичному рівні. Фактично наявний високий рівень централізації, який ускладнює децентралізацію на рівні окремої установи, а отже, розвиток управлінської підзвітності.

Рисунок 5. Делегування офіційних повноважень щодо ухвалення рішень в урядах західнобалканських країн

Кількість опитаних представників у 34 міністерствах; темний колір вказує «так», а світлий колір — «ні»



Джерело: Дані, зібрані для Моніторингу Програми SIGMA за 2017 рік.

У 2017 році Програмою SIGMA були проаналізовані практики делегування конкретних звичайних рішень на нижчі рівні керівництва в усіх урядах західнобалканських країн. Було виявлено, що найбуденніші рішення органів державного управління все ще офіційно підписуються на вищих щаблях керівництва.

Навіть такі прості рішення, як надання відповіді на запит про надання інформації для громадськості, у багатьох випадках надаються на підпис міністру, який, таким чином, бере на себе за це офіційну відповідальність.

Більш ретельний аналіз показує, що в деяких урядах рівень делегування залежить від зазначеної установи, а в інших урядах є конкретні функції, які систематично делегуються.

У Колишній Югославській Республіці Македонії та у Сербії рівень делегування у міністерствах, що розглядалися, який вказує, що ці міністерства мають право вільно делегувати повноваження, коливався в одних межах, а в установах — в інших. Міністерства, відповідальні за внутрішні справи, більше користувалися делегуванням повноважень, що показує, що потреба великих установ у такому делегуванні також видна й реалізується на практиці. У Косові, а також меншою мірою в Албанії, рівень делегування повноважень залежав від функцій, що розглядалися, ілюструючи ефект центральних правил делегування або рівнів ухвалення рішень для всього центрального уряду. Наприклад, в Косові в усіх відібраних випадках, що розглядалися, розгляд заяв про щорічну відпустку делегувався на рівень директорів департаментів, а в Албанії закупівлі в невеликих розмірах завжди делегуються на рівень нижче міністерського.

Загалом, органи державного управління у західнобалканських країнах недостатньою мірою користуються делегуванням права на ухвалення повсякденних рішень, при цьому менше ніж у половині випадків спостерігається якийсь мінімальний рівень делегування повноважень.

Водночас, багато керівників за тенденцією уникають відповідальності. Вони передають проблеми та відповідальність за їх вирішення на вищі щаблі керівництва та звикли запитувати у своїх начальників дозволу з простих питань. Коли вони змушені діяти, багато з них здійснюють формальні процедури, фіксуючи кожен свій крок, незважаючи на те, чи насправді потрібні такі процедури та документування, або чи вони пропорційні цій справі. Ці зразки поведінки потім повторюються їхніми підлеглими, що переповнює установу цілим потоком безцільних електронних листів та внутрішніх документів.

Ключовим інструментом для делегування обов'язків та завдань усередині органів державного управління є «акт внутрішньої організації». Попри те, що це є ключовий документ, що визначає структуру окремих органів, у тому числі, внутрішні відносини та посадові інструкції, цей акт не використовується для офіційного делегування конкретного права на ухвалення рішень, а просто вказує коло обов'язків. Зокрема, ці акти внутрішньої організації є необхідним інгредієнтом для розвитку управлінської підзвітності, оскільки вони визначають структуру обов'язків та вертикалі підзвітності, але офіційно не уповноважують керівників ухвалювати рішення з конкретних питань.

Нормативно-правова база щодо делегування певних прав з ухвалення рішень в усіх урядах є нечіткою. Чіткі положення щодо делегування повноважень наявні у ФБіГ⁷⁵, але за винятком фінансового управління і контролю (ФУК) (тобто стаття 33е Закону про фінансування установ ФБіГ) в установах державного рівня БіГ і РС застосовуються більш загальні положення. Відсутність чіткої правової норми та

⁷⁵ Закон про організацію керівних органів у Федерації Боснії і Герцеговини (Офіційний вісник Федерації Боснії і Герцеговини, № 35/05).

допоміжних інструментів, які установи могли б використовувати для делегування повноважень, заважають впровадженню цієї практики.

Делегування повноважень — це вміння, яке необхідно засвоїти, в ідеалі — шляхом поєднання навчання і практичного досвіду. Керівники державного сектору (а також міністри) ніде не навчаються делегуванню повноважень та тому, як організувати простий моніторинг.

Типовими причинами низького рівня делегування є⁷⁶:

1. Брак довіри до політичних лідерів та страх відповідальності за те, що зробили інші.
2. Відсутність компетентних та вмотивованих працівників, яким можна було б делегувати повноваження.
3. Працівники, які невмотивовані, щоб перебирати на себе більше відповідальності.
4. Час, потрібний для моніторингу, чи добре виконуються делеговані функції.
5. Відсутність сильних та орієнтованих на результат норм та методів звітування.

⁷⁶ Опитування керівників державного сектору в Сербії (СЕР 2016).

Вставка 2. Делегування права на ухвалення рішень при управлінні програм, що фінансуються ІПД

Децентралізоване управління і системи контролю, створені в більшості урядів регіону для програм, що фінансуються Інструментом передвступної допомоги (ІПД), запровадили процедури, згідно з якими права щодо ухвалення рішень делегувалися «за визначенням» компетентним попередньо визначеним керівним ролям. Ці встановлені ззовні норми демонструють з точки зору делегування гарний приклад сучасного управління, за яким рішення приймаються на рівні операційного управління.

На практиці це означає, що право на ухвалення рішень офіційно (та в більшості випадків, також і на практиці) передається на нижчі рівні керівництва, на відміну від подібних національних процедур. Початок процедур публічних закупівель, підписання контрактів та надання дозволів на платежі — ця діяльність зазвичай здійснюється двома рівнями нижче міністерського, і всі ці посади є посадами державної служби. Проте ця практика стосується лише невеличкої групи державних службовців і не розповсюдилася на інші керівні посади, навіть й межах однієї установи.

2.1.4. Створення механізмів внутрішнього контролю

Чому це важливо

Делегування управлінської підзвітності може працювати лише там, де наявні сильні системи управління та контролю, які гарантують головам установ, що вони можуть упевнено делегувати право на ухвалення рішень поінформованим, уповноваженим і компетентним керівникам нижчої ланки. Ефективні системи внутрішнього контролю встановлюють межі стратегічного простору, в якому діють керівники та, якщо ці системи контролю спеціально не блокуються, гарантують головам установ відсутність зловживання делегованими повноваженнями.

У цьому розділі ми зосередимося на єдиному конкретному аспекті встановлення внутрішнього контролю, а саме, на впровадженні внутрішніх нормативних документів керівниками вищої ланки, які не є головами установ. Роль голів установ є беззаперечною, але коли вони делегують обов'язки своїм підлеглим, постає питання щодо того, чи ці делеговані обов'язки також включають повноваження впроваджувати процедури та конкретні заходи контролю.

Повноваження, що передаються уповноваженим керівникам, повинні включати право застосовувати наявні механізми контролю для своїх конкретних потреб. Така зміна зазвичай полягатиме у встановленні додаткової системи контролю, які не замінюють собою ті, що є обов'язковими для усієї установи. Поки керівники вищої ланки можуть бути достатньо впевнені у тому, що наявні механізми контролю ефективні, згода на отримання додаткових обов'язків означатиме приймати на себе ризики, які є неприйнятними як для них, так і для їхніх начальників.

Щоб переконатися в тому, що система внутрішнього контролю працює ефективно, керівники можуть використовувати внутрішній аудит, що є другою основою ДВФК.

Внутрішній аудит через систематичний і дисциплінований підхід до оцінювання та покращення ефективності процесів оцінювання ризиків, контролю і врядування може запевнити керівників — принаймні якоюсь мірою, — що ризики мінімізовані, процеси врядування ефективні й результативні, а організаційні цілі будуть досягнуті, навіть якщо голови установ більше не несуть за них відповідальності.

У контексті управлінської підзвітності, внутрішній аудит відіграє особливу роль. Голови установ більшою мірою будуть схильні до делегування своїх обов'язків своїм підлеглим лише тоді, коли вони впевнені в наявності належних механізмів внутрішнього контролю. Таку гарантію може забезпечити внутрішній аудит. Через забезпечення гарантій головам установ ефективний внутрішній аудит допомагає мінімізувати ризики, пов'язані з делегуванням повноважень. За цих причин розвиток управлінської підзвітності та укріплення внутрішнього аудиту повинні йти пліч-о-пліч.

Проте внутрішній аудит не буде союзником керівників, тобто він не дасть їм змогу покращити свої системи управління або контролю, якщо зосереджуватиметься лише на комплаєнсі та перевірках постфактум. Те ж саме стосується вищих аудиторських установ, які, якщо вони зосередяться на підході комплаєнсу, можуть ефективно знизити апетити керівників до ризику. Саме управлінська автономія дозволяє інновації в державному управлінні разом із їхнім сприятливим ефектом, хоча й у рамках загальних норм, а певні експерименти та випадкові невдачі мають дозволятися і допускатися.

Резюме аналізу Програми SIGMA

У більшості урядів західнобалканських країн профільним керівникам дозволяється розробляти внутрішні норми і процедури, у тому числі додаткові обов'язки щодо звітування, у своїх секторах/відомствах; а отже, ця роль більше не є притаманною лише фінансовим підрозділам або головам установи. Незважаючи на сприятливу нормативно-правову базу, серед керівників міністерств вищої ланки відсутня обізнаність по горизонталі про їхню роль та важливість у цьому процесі, що призводить до формалістичного підходу до впровадження механізмів внутрішнього контролю та до всієї системи внутрішнього контролю.

Відсутність належної компетентності в розробці та впровадженні систем внутрішнього контролю, формальне та технічне застосування управління ризиками, а також погане розуміння того, що таке аудит, є суттєвою проблемою. ДВФК загалом — та зокрема рамкові вимоги COSO — рідко стають предметом тренінгів державних службовців вищої ланки. За відсутності традиції децентралізованих систем управління, дуже мало керівників мають професійний досвід у цій сфері.

Функція внутрішнього аудиту впроваджена в усіх державних секторах країн регіону, а діяльність з внутрішнього аудиту зазвичай здійснюється відповідно до міжнародних норм. Проте аудиторська діяльність у регіоні зосереджується більше на питаннях комплаєнсу, аніж на результативності/ефективності, а рекомендації щодо аудиту зазвичай виконуються погано. Це не дуже допомагає керівникам в установі зосередитися на кращих системах внутрішнього контролю.

Рекомендації

1. Уряди повинні продовжити перетворення функції внутрішнього аудиту на професійну консультативну службу, яка надаватиме керівникам необхідні поради щодо кращого внутрішнього контролю⁷⁷.
2. Повинні бути визначені всі випадки, за яких керівники вищої ланки успішно розробляли внутрішні норми і процедури належної якості, та повинно бути побудовано сховище для таких документів, які можуть розповсюджуватися серед зацікавлених керівників на спеціалізованих семінарах. Такі приклади також мають розглядатися та коментуватися ЦПГ з метою підвищення ефективності.
3. Теоретичний опис принципів ДВФК або COSO та прикладів урядів з іншою управлінською традицією повинні бути замінені на більш практичний тип навчального курсу, у рамках якого презентуються, вивчаються й докладно обговорюються живі приклади власних урядів, до яких належать керівники.

Існує ризик, що керівники проситимуть підрозділи внутрішнього аудиту, які традиційно і по праву асоціюються з досвідом у системах внутрішнього контролю, допомогти з розробкою внутрішніх нормативних документів, які вони мають намір впровадити у своїй сфері відповідальності, або навіть узяти це завдання на себе. Слід не забувати про те, що відповідно до міжнародних норм⁷⁸, на які прямо посилається Принцип управління державними фінансами 8 у «Принципах державного управління», діяльність з внутрішнього аудиту повинна бути незалежною, а внутрішні аудитори при здійсненні своєї діяльності повинні бути об'єктивними. Активна участь в операційній діяльності або розробці систем внутрішнього контролю в конкретній сфері може фактично завадити їм здійснювати аудит у такій сфері.

Внутрішні норми і процедури можуть створити додаткові бюрократичні ускладнення, які також можуть вплинути на громадян і суб'єкти підприємницької діяльності. Отже, слід досягнути балансу між витратами на такі додаткові системи контролю та користю, яку вони принесуть процесу. Більший обсяг внутрішнього звітування не обов'язково перейде у кращий нагляд, якщо керівник не здатен засвоїти надану інформацію і діяти, виходячи з неї. Як і головам установ, керівникам вищої ланки необхідно навчитися делегувати повноваження, довіряти своїм підлеглим та розуміти, що вони можуть контролювати коло своїх обов'язків, навіть якщо вони не приймають усіх рішень особисто й не підписують усіх документів. Інакше вони самі стануть іще одним пляшковим горлечком, перевантажені завданнями й не здатні ефективно забезпечити очікувані результати.

⁷⁷ ОЕСР (2017), SIGMA, *Методологічні основи принципів державного управління*, ОЕСР, Париж [OECD (2017), SIGMA, *The Principles of Public Administration*, OECD, Paris], Принцип УДФ 8 щодо організаційної структури внутрішнього аудиту та її застосування та Принцип 9 щодо здійснення внутрішнього аудиту державними органами.

⁷⁸ Інститут внутрішніх аудиторів, Міжнародні стандарти професійної практики внутрішнього аудиту — Основні положення міжнародної професійної практики, Інститут внутрішніх аудиторів.

Детальний регіональний аналіз

Внутрішній контроль

В усіх урядах західнобалканських країн профільним керівникам дозволяється розробляти внутрішні норми і процедури внутрішнього контролю у своїх секторах/відомствах; а отже, ця роль більше не є притаманною лише фінансовим підрозділам або головам установи. Єдиним винятком, як здається, є Косово, де для таких додаткових внутрішніх процедур вимагається затвердження генеральним секретарем або генеральним директором відомства. Державні службовці вищої ланки також встановлюють додаткові обов'язки щодо звітування для своїх працівників, які виходять за межі того, що вимагається від інших працівників установи⁷⁹. Такі додаткові обов'язки часто компенсують заходи звітування, відсутні на організаційному рівні й необхідні для належного управління ресурсами.

Комплексний підхід щодо цього наявний в Албанії, де згідно із законом про фінансове управління і контроль⁸⁰ усі профільні керівники відповідають за розробку внутрішніх норм і процедур внутрішнього контролю у підпорядкованих їм секторах/відомствах. Більш конкретно, норми передбачають їхню відповідальність та підзвітність перед своїм начальником за ієрархією за:

1. Дієвий нагляд та управління структурою, працівниками та їхньою професійною етикою.
2. Встановлення, оцінювання й контроль ризиків, що ставлять під загрозу успішне здійснення діяльності та досягнення цілей.
3. Розробка та ведення реєстру ризиків.
4. Забезпечення функціонування системи внутрішнього контролю у своїх підрозділах відповідно до норм, встановлених головою підрозділу державного органу, та звітування відповідній уповноваженій особі про будь-які недоліки, які слід виправити.
5. Захист майна, інформації та документації від втрати, зловживання та несанкціонованого використання.
6. Належне і своєчасне повідомлення про серйозні ризики та серйозні недоліки, встановлені під час здійснення діяльності, та про будь-які заходи, вжиті для виправлення цих недоліків.

У статтях 13–14 Закону Чорногорії про ДВФК зазначається, що особою, відповідальною за «створення і розробку належної системи фінансового управління і контролю», є саме голова установи. Голови установ можуть делегувати повноваження для виконання певних завдань і доручень у межах сфери компетенції установи на нижчі щаблі керівництва, але це не зменшує їхньої власної відповідальності. Проте, фактичне створення, впровадження і розвиток ФУК — це обов'язок особи, спеціально призначеної на відповідну посаду.

⁷⁹ Наприклад, внутрішні форми для витрат або додаткові внутрішні звіти, що стосуються чутливих або спеціальних завдань чи проектів.

⁸⁰ Закон № 10296, від 8 липня 2010 року, зі змінами та доповненнями, внесеними Законом № 110/2015, від 15 жовтня 2015 року, Глава II.

На практиці, керівник ФУК (часто це секретар міністерства), як видається, є єдиною особою, залученою у формування внутрішнього контролю в установі. Це відбувається, незважаючи на той факт, що згідно з Настановами про підготовку Плану ФУК, керівники усіх структурних підрозділів установи повинні брати участь у процесі участі. Коли завдання щодо підготовки Плану ФУК делегується фінансовому департаменту, його опрацювання стає формальністю, а керівники навіть не знають, що такий документ існує. Це особливо стосується моменту, коли системи внутрішнього контролю вважаються чисто фінансовими питаннями, які не вимагають втручання керівників операційного рівня. За межами вузького кола осіб, чия робота полягає в тому, щоб зрозуміти його (такі як внутрішні аудитори і, певною мірою, керівники ФУК), надзвичайно низька обізнаність про ДВФК є дуже широко розповсюдженою, коли голови установ та інші керівники вважають його додатковим технічним обов'язком.

У Сербії, відповідно до Закону про бюджетну систему, обов'язок встановлення й оновлення систем внутрішнього контролю належить головам органів управління⁸¹. Вони можуть делегувати певні обов'язки, що стосуються створення, обслуговування та оновлення внутрішньої системи, іншій особі в межах органу управління.⁸² Обсяг делегування повноважень є не зовсім чітко зрозумілим, оскільки ухвалений Міністром фінансів нормативно-правовий акт⁸³ передбачає, що лише деякі пов'язані з ФУК функції можуть делегуватися, хоча Закон таких обмежень не передбачає⁸⁴. На відміну від Закону про бюджетну систему, який залишає певний простір для тлумачення, Інструкція чітко зазначає, що, незважаючи на делегування цих повноважень, голова органу управління залишається підзвітним⁸⁵.

У ФБіГ саме голова установи відповідає за видання внутрішніх нормативних актів, але Закон про фінансове управління і контроль у державному секторі дозволяє делегування цього завдання. На практиці внутрішні процедури пропонуються компетентним підрозділом установи і видаються (підписуються) головою установи.

Незважаючи на сприятливу нормативно-правову базу, серед керівників міністерств вищої ланки відсутня обізнаність по горизонталі (а іноді — відсутній інтерес) щодо їхньої ролі та важливості в цьому процесі, що призводить до формалістичного підходу до впровадження системи внутрішнього контролю. Це призводить до того, що оцінювання стану розвитку ДВФК часто виконується як бюрократичний ритуал, а можливістю сприяння процесам та результатам внутрішнього контролю (таким як дані оцінки ризиків) як інструментами покращення систем внутрішнього контролю та загальної ефективності установи часто не користуються.

⁸¹ Частина 3 статті 81 Закону про бюджетну систему.

⁸² Там само, статті 80 і 81.

⁸³ Інструкція щодо спільних критеріїв та стандартів створення, здійснення фінансового управління і контролю в державному секторі та звітування щодо них (Офіційний вісник Республіки Сербської, №№ 99/2011 і 106/2013).

⁸⁴ Пункт 2 статті 11 Інструкції відповідно до статті 81(3) Закону про бюджетну систему.

⁸⁵ Пункт 3 статті 11 Інструкції щодо внутрішньої організації та систематизації

Внутрішній аудит

У 2017 році Програмою SIGMA було проаналізовано стан внутрішнього аудиту в регіоні та оцінено його на основі відповідної ключової вимоги Принципів державного управління, а саме функція внутрішнього аудиту впроваджена по всьому державному сектору, а діяльність з внутрішнього аудиту здійснюється відповідно до внутрішніх норм. Проте, тільки в Сербії і Колишній Югославській Республіці Македонії функції внутрішнього аудиту були створені більше ніж у 90% урядових установ, від яких їх створення вимагалось законом (але часто їхній штат включає лише одного аудитора)⁸⁶. У більшості урядів застосування міжнародно-визнаних стандартів аудиту зроблено обов'язковим.

У рамках оцінювання 2017 року, Програмою SIGMA було перевірено, чи звіти про аудит готувалися відповідно до методології, спрямованої на виправлення недоліків систем внутрішнього контролю і досягнення ефективності використання коштів. Із 24 переглянутих звітів про аудит лише 8 (усі з Албанії і БіГ) лише відповідали першому критерію, і лише 2 (8%) відповідали другому⁸⁷. Аудиторська діяльність у регіоні зосереджується більше на питаннях комплаєнсу, ніж на результативності/ефективності, а рекомендації щодо аудиту зазвичай виконуються погано. Це не дуже допомагає керівникам в установі зосередитися на кращих системах внутрішнього контролю.

У контексті управлінської підзвітності слід зазначити, що аудит у регіоні ґрунтується на стратегічних та річних планах аудиту, хоча якість цих планів різна і вони не завжди ґрунтуються на оцінці ризиків, яка охоплює усі частини установи. Отже, від керівників очікується не просто запитувати внутрішній аудит для перегляду механізмів контролю у сфері своєї відповідальності, хоча це може пояснити велику кількість спеціальних аудитів (тобто не включених у план аудиту) згідно зі спостереженнями Програми SIGMA у моніторингу 2017 р.

Окрім цього, у своїй повсякденній діяльності внутрішні аудитори працюють у надмірній ізоляції від інших підрозділів своєї установи. Ретельно захищаючи свою незалежність, вони не завжди співпрацюють та спілкуються з профільними керівниками, окрім голови установи або державного службовця найвищої ланки, якому вони підзвітні. Як тільки управлінську підзвітність впроваджено у такій установі, це може не дати їм можливості зрозуміти свої нові функції керівників, які здійснюють свою діяльність з меншим регуляторним тиском та у розширеному стратегічному просторі.

Управління ризиками

Додатковим інструментом, який може бути використаний для покращення якості управління та досягнення кращих кінцевих результатів, є оцінювання ризиків, хоча його ефективно впровадження є справжньою проблемою. У більшості міністерств та великих відомств оцінювання ризиків здійснюється та актуалізується принаймні раз на рік. Зазвичай воно здійснюється з використанням шаблонів та методології, що

⁸⁶ ОЕСР, SIGMA, Моніторингові звіти, ОЕСР, Париж [OECD (2017), SIGMA, Monitoring Reports, OECD, Paris], субіндикатор 6.8.1.2. Організаційний потенціал щодо внутрішнього аудиту.

⁸⁷ Як наведено вище, субіндикатор 6.9.1.2 Якість звітів про аудит.

надаються ЦПГ. Проте у більшості випадків оцінювання ризиків не відповідає усім ключовим цілям установи. Заходи з мінімізації ризиків здійснюються частіше, але не є систематичними. Косово і Колишня Югославська Республіка Македонія виділяються на цьому тлі, як такі, що мають системний підхід до управління ризиками⁸⁸. У БіГ вимоги до управління ризиками лише впроваджуються, оскільки відповідний нормативно-правовий акт було вперше введено у 2016 році. Роль керівників операційного рівня є різною в різних установах. Ініціативи з управління ризиками зазвичай керуються або організуються єдиним координатором в установі, а в певних випадках необхідні таблиці просто заповнюються будь-якими наявними працівниками відповідних структурних підрозділів без особистого залучення керівників операційного рівня.

2.1.5. Вертикалі підзвітності між міністерствами і відомствами

Чому це важливо

Хоча концепція управлінської підзвітності здебільшого стосується окремих керівників, її також можна застосовувати до відносин між установами, зокрема, між вищим міністерством та його підпорядкованими органами (відомствами)⁸⁹. Відносини між установами впливають на підзвітність керівників вищої ланки за політику й результати, а тому вона також має значення для окремих керівників.

У традиційній структурі міністерства формують політику та здійснюють контроль її виконання, а відомства зосереджуються на її виконанні. На практиці, безумовно, ситуація не настільки однозначна, і буває, коли відомства також роблять свій внесок у законотворчий процес, а за міністерствами зберігаються деякі фактичні функції імплементації й нагляду. У будь-якому разі, відомства є ключем до успішного виконання державної політики, а підзвітність керівників вищої ланки в міністерствах залежить від міжвідомчої співпраці і результатів.

Відносини між міністерствами та їхніми підпорядкованими органами мають в аспекті управлінської підзвітності два різних загальних виміри. По-перше, міністерства та основні посадові особи у міністерстві несуть повну відповідальність за їхню сферу політики. У багатьох випадках політику імплементує відомство або кілька інших органів. Отже, для міністерства важливо мати можливість керувати структурою політики та основними параметрами її імплементації. Бо інакше воно не може повною мірою відповідати за добрі результати у цій сфері

⁸⁸ ОЕСР, SIGMA, Моніторингові звіти, ОЕСР, Париж [OECD (2017), SIGMA, Monitoring Reports, OECD, Paris], субіндикатор 6.7.1.7. Регулярність та повнота заходів з управління ризиками.

⁸⁹ Програма SIGMA посилається на класичні відомства, управління та органи управління, які зазвичай реалізують політику, що визначається міністерствами. Напівнезалежні регуляторні відомства, державні підприємства та інші специфічні установи не згадуються, але вони також часто здійснюють державну політику.

Так само й відомствам та іншим підпорядкованим органам потрібна більша операційна незалежність, яка б дозволила їм бути відповідальними за успішне виконання узгоджених програм та інших обов'язків⁹⁰.

Резюме аналізу Програми SIGMA

Уряди західнобалканських країн мають систему, за якої профільні міністерства відповідають за сфери політики від планування до виконання. У жодному з урядів немає наявних чітких критеріїв для створення відомств та інших підпорядкованих органів. Там, де горизонтальні норми наявні, вони є загальними за характером, а велику кількість установ було створено на підставі окремих законів, і в багатьох із них наявні власні унікальні системи врядування та підзвітності. Питання відповідальності за моніторинг підпорядкованих органів у міністерстві часто не є чітко визначеним, а норми не обов'язково включають вимогу до підпорядкованих органів надавати свої плани і звіти вищому міністерству.

Проте в більшості випадків річні плани та річні звіти готуються, хоча на практиці в річних планах підпорядкованих органів нема цілей та вимірюваних цільових показників, а тому річні звіти не зосереджуються на результатах, пов'язаних із їхніми цілями.

Рекомендації

1. Кількість відомств, що не звітують будь-яким міністерствам, має бути зменшена в більшості урядів через підпорядкування їх міністерствам, які керують їхніми відповідними сферами політики, розпочавши з тих, що безпосередньо залучені до імплементації державних політик⁹¹. Це дозволить міністерствам узяти на себе більшу відповідальність за свою сферу політики та управляти відповідними ресурсами найкращим чином.
2. Міністерства повинні посилити відповідальність відповідних структурних підрозділів та керівників вищої ланки, яким доручено здійснювати в міністерствах нагляд за підпорядкованими органами, що працюють у їхній сфері політики⁹². Практика, згідно з якою міністр несе відповідальність за результати діяльності відомства, не сприяє сталому управлінню підпорядкованими органами та зменшує підзвітність керівників у державній службі.

⁹⁰ Щодо «управлінської автономії» таких органів, див.: ОЕСР (2005), *Усучаснюючи Уряд: Подальші Кроки*, Видавництво ОЕСР, Париж, с. 117 [OECD (2005), *Modernising Government: The Way Forward*, OECD Publishing, Paris, page 117], <http://dx.doi.org/10.1787/9789264010505-en>.

⁹¹ ОЕСР (2017), SIGMA, *Принципи державного управління*, ОЕСР, Париж [OECD (2017), SIGMA, *The Principles of Public Administration*, OECD, Paris], Принцип ПЗ 1 щодо раціональної організації центрального уряду з чіткими вертикалями підзвітності.

⁹² Там само, Принцип ПЗ 1, підпринцип 5 щодо покладення обов'язків за керування підпорядкованими відомствами/органами та контроль за ними й наявності спеціалізованих професійних обов'язків.

3. Норми повинні впровадити вимогу до підпорядкованих органів подавати до міністерств свої річні плани, у тому числі цілі та вимірювані цільові показники, та звітувати на їхній основі щонайменше раз на рік.
4. У ситуаціях, коли міністерства застосовують ретельні попередні перевірки багатьох управлінських рішень підпорядкованих органів, ЦПГ або інші відповідні органи повинні поради міністерствам переглянути наявні практики та знайти способи залишити у себе контроль, при цьому давши більше операційної незалежності підпорядкованим органам⁹³.

Детальний регіональний аналіз

У межах регіону ситуація має відмінності, але системи мають певні спільні риси. Уряди західнобалканських країн мають систему, за якої профільні міністерства відповідають за сфери політики від планування до виконання. Хоча офіційні рішення здебільшого ухвалюються на рівні уряду, роль центрів уряду (тобто генеральних секретаріатів або навіть апаратів прем'єр-міністрів) не є панівною.

У жодному з урядів західнобалканських країн немає наявних чітких критеріїв для створення відомств та інших підпорядкованих органів або незалежних регуляторних відомств. Там, де горизонтальні норми наявні, вони є загальними за характером, а велику кількість установ було створено на підставі окремих законів, і в багатьох із них наявні власні унікальні системи врядування та підзвітності.

У західнобалканських країнах є звичайним, коли велика кількість установ пропонують Міністерству фінансів (МФ) проекти своїх бюджетів і домовляються з ним щодо своїх бюджетів, а кількість розпорядників бюджету першого рівня є великою. Таких відомств та інших установ, які не є міністерствами або конституційними органами, які можуть домовлятися про свої бюджети безпосередньо, без втручання міністерств, у Чорногорії налічується 29, у Косові і Албанії — по 30, а в Колишній Югославській Республіці Македонії — 73⁹⁴.

Так само, кількість відомств, що звітують безпосередньо до парламенту, є великою. Не беручи у розрахунок такі конституційні органи, як вищі аудиторські установи, суди та офіси омбудсменів, кількість відомств, що звітують безпосередньо до парламенту, сягає від 10 у Чорногорії до 31 у Косові⁹⁵. Хоча й зрозуміло, що конституційні органи не входять до системи загальної підзвітності уряду, незалежні відомства мають стати винятком, якщо уряд і міністерства візьмуть на себе повну відповідальність за формування й реалізацію державної політики.

Аналіз Програми SIGMA регуляторної діяльності усіх урядів показує, що питання відповідальності за моніторинг підпорядкованих органів у міністерстві часто не є чітко визначеним (часто це — обов'язок міністра), а норми не обов'язково включають вимогу до підпорядкованих органів надавати свої плани і звіти вищому

⁹³ Там само, Принцип УДФ 7, підпринцип 2 щодо вимог до внутрішнього контролю та чіткого визначення відносин між підпорядкованими установами і міністерствами.

⁹⁴ ОЕСР, SIGMA, Моніторингові звіти, ОЕСР, Париж [OECD (2017), SIGMA, Monitoring Reports, OECD, Paris].

⁹⁵ Там само.

міністерству. Це обмежує здатність керівників міністерств, що відповідають за відповідні сфери політики, до відчуття відповідальності за забезпечення кращих кінцевих результатів у цих сферах.

Наприклад, у Сербії Агентство з реєстрації підприємств є органом, підпорядкованим Міністерству економіки, але зобов'язане звітувати безпосередньо Уряду та обговорює свій річний бюджет безпосередньо з МФ. Оскільки це відомство є ключовим у здійсненні діяльності у сфері політики, за яку мають відповідати керівники вищої ланки Міністерства економіки, ці керівники — за відсутності контролю за планами і ресурсами державного сектору в їхній сфері діяльності — відчуватимуть себе меншою мірою підзвітними.

Річні плани і звіти у більшості випадків готуються і подаються підпорядкованими органами. На цьому тлі виділяються зі своїм більш систематичним підходом Албанія, Косово і Чорногорія. У кожній із цих країн щонайменше шість із восьми проаналізованих підпорядкованих органів готували як плани, так і звіти, що надсилалися до вищого міністерства⁹⁶. У випадку Чорногорії річні плани і звіти в більшості проаналізованих органів включалися у плани і звіти вищого міністерства.

Переглядаючи законодавство, що регулює відносини кожного уряду з підпорядкованими органами, Програма SIGMA виявила, що, хоча ключові аспекти вертикалей підзвітності між міністерствами і підпорядкованими органами охоплювалися законодавствами Косова і Чорногорії, в інших урядах картина була більш заплутаною, коли вимоги було викладено лише для деяких підпорядкованих органів.

⁹⁶ Аналіз кількості центральних урядових органів, що звітують профільному міністерству. Аналіз ґрунтується на вибірці, що складається з усього восьми органів. Було обрано по два органи з кожного з чотирьох різних міністерств: 1) Міністерства внутрішніх справ, 2) Міністерства фінансів, 3) Міністерства юстиції, 4) Міністерства економіки. У кожному з міністерств було обрано підпорядковані органи з найбільшою кількістю працівників.

Таблиця 1. Стан основних механізмів підзвітності між міністерствами і підпорядкованими органами у розрізі типових підпорядкованих органів

	Албанія	Боснія і Герцеговина	Косово	Колишня Югославська Республіка Македонія	Чорногорія	Сербія
Обов'язок здійснювати моніторинг підпорядкованого органу чітко покладений на відповідний структурний підрозділ міністерства.		✓	✓ ⁹⁷		✓	
Міністерство має право призначати та звільняти керівників підпорядкованого органу (або уряд ухвалює рішення за поданням міністра)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Міністерство має право запитувати документи, що готуються та збираються підпорядкованим органом.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
У нормативно-правових актах міститься вимога до подання до міністерства річного плану та річного звіту про проведену роботу.	✓		✓		✓	
Вимагається подання бюджетної пропозиції до вищого міністерства (не безпосередньо до МФ, парламенту тощо)	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Джерело: Дата, що надавалися національними органами влади впродовж процесу оцінювання Програмою SIGMA у 2017 році.

Нормативно-правові акти майже не встановлюють будь-які вимоги до визначення цілей та вимірюваних цільових показників роботи підпорядкованих органів. Із 30 проаналізованих установ лише для Управління метрології Албанії законодавством встановлені конкретні вимоги щодо затвердження міністром конкретних робочих завдань, показників та річної звітності.

На практиці у річних планах підпорядкованих органів нема цілей та вимірюваних цільових показників, а тому річні звіти не зосереджуються на результатах, пов'язаних із їхніми цілями. На цьому тлі виділяється лише Косово, маючи більш послідовний підхід до інформації про діяльність у річних планах та звітах підпорядкованих органів. Тут сім із восьми проаналізованих підпорядкованих органів мали у своїх річних планах конкретні цілі, а річні плани в багатьох випадках узгоджувалися з відповідним міністерством; при цьому річний звіт містить інформацію про результати, виміряні на основі попередньо визначених цілей.

У міністерствах Чорногорії і Сербії наявна велика кількість органів управління — адміністративних структур у складі міністерств. У них більше повноважень і автономії, ніж у звичайних департаментів, але вони не є юридичними особами, а тому відповідальність лежить на міністрі. Це впливає на їхню операційну незалежність в аспекті управління ресурсами після затвердження бюджету

⁹⁷ Це застосовується не всюди. Наприклад, в МДУ немає підрозділу, який здійснював би моніторинг Агентства інформаційного суспільства.

Таблиця 2. Національне законодавство з ключових аспектів автономії підпорядкованих органів

	Албанія	Боснія і Герцеговина	Косово	Колишня Югославська Республіка Македонія	Чорногорія	Сербія
Управлінська автономія голів підпорядкованих органів визначається нормативно-правовою базою.	✓		✓	✓	✓	✓
Голови підпорядкованих органів мають операційну автономію в управлінні фінансовими ресурсами в рамках затвердженого бюджету.	✓		✓	✓		✓
Рішення про комплектування кадрами та звільнення стосовно персоналу підпорядкованого органу можуть самостійно ухвалюватися головою відповідного органу ⁹⁸ .			✓			
Для органів, підпорядкованих міністерству, визначаються вимоги для визначення конкретних цілей та цільових показників.						
Рішення про закупівлю на суму до 100 000 євро можуть бути ухвалені підпорядкованим органом.	✓		✓	✓		

Джерело: Дані, що надавалися національними органами влади впродовж процесу оцінювання Програмою SIGMA у 2017 році⁹⁹.

2.2. Управління ресурсами

Управлінська підзвітність може існувати, лише якщо керівники мають належні засоби для досягнення цілей, за які вони відповідають. Наслідком цього є наявність базових ресурсів під їхнім контролем або можливість ефективно впливати на спосіб управління установою. У практичному плані, працівники та прямі бюджетні кошти — це ресурси, що найбільше використовуються й обговорюються у цій главі. Обидва типи ресурсів є зарегульованими у національному законодавстві, аби бути в змозі управляти невід’ємними ризиками, пов’язаними з їх використанням. Посилення управлінської підзвітності в органах державного управління не тягне за собою демонтаж або послаблення правового поля, але закликає до призначення належних ролей керівникам вищої ланки при ухваленні організаційних рішень, які впливають на їхніх підлеглих та на кошти, потрібні їм для досягнення їхніх цілей.

⁹⁸ У випадках, коли підпорядковані органи не входять у державну службу, зазвичай більше автономії також надається УЛР.

⁹⁹ Слід зазначити, що кілька урядів розпочали реформи, спрямовані на покращення своєї організації. Це може призвести до змін у загальній оцінці ситуації, але також з’являється можливість запровадити позитивні зміни в управлінську підзвітність.

2.2.1. Кадрове планування, комплектування кадрами і їх переведення

Чому це важливо

Планування людських ресурсів (ЛР) (також називається кадрове планування, планування кадрових ресурсів, планування персоналу тощо) є центральною функцією УЛР, яка дає установі змогу пов'язати свої організаційні цілі (викладені у стратегіях і планах) з управлінням персоналом в установі. Вона може «дати установі змогу оцінити свої поточні та передбачати свої майбутні потреби, як-от кількість працівників, комплектування кадрами в установі, а також знання, уміння й компетенції, необхідні для здійснення її діяльності»¹⁰⁰. Здатність керівників працювати на досягнення цілей і досягати їх залежить не лише від їхніх умінь і компетентності, але й від якості працівників, які працюють під їхнім керівництвом у департаментах, секторах, відділах, або від того, чи потрібні люди роблять потрібні речі. Якщо покласти на керівника відповідальність за вплив на планування необхідних ЛР у його підрозділі, тоді він повинен також мислити наперед і брати на себе відповідальність за те, який внесок зроблять ці державні службовці в досягнення стратегічних і організаційних цілей. Якщо не давати керівникам можливості брати участь у плануванні ЛР, це призведе до зменшення відчуття відповідальності за результати роботи їхніх підлеглих у керованих ними підрозділах.

На додаток до планування, процес комплектування кадрами також потребує певного рівня центрального контролю, особливо у більш політизованих культурах управління, у яких наявний високий ризик протекціонізму, оскільки стверджується, що централізована система комплектування кадрами допомагає меритократії знизити заполітизованість¹⁰¹. Тим не менш, нещодавні тенденції країн-членів ОЕСР тяжіють до зосередженості на ефективності і результативності, які вимагають пошуку інноваційних підходів. Вони, у свою чергу, «тягнуть за собою більше делегування відповідальності за УЛР міністерствам та відомствам та профільним керівникам для того, щоб дати їм змогу розробити нові форми діяльності»¹⁰². Отже, є сенс, щоб профільні керівники залучалися у процес комплектування кадрами в їхніх підрозділах та навіть на останньому етапі відбору на основі заслуг на посади середньої ланки мали своє остаточне слово. Важливо досягти правильного балансу між наглядом (або навіть контролем), необхідним для протидії корупції та непотизму з одного боку — особливо при прийомі на роботу з-поза сектору державної служби

¹⁰⁰ Уерта Мельхор О. (2013), *Урядовий персонал майбутнього: Інновації у стратегічному плануванні кадрів у країнах-членах ОЕСР*, Робочі матеріали з державного врядування, № 21, Видавництво ОЕСР, Париж, с. 5 [Huerta Melchor, O. (2013), *The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries*, OECD Working Papers on Public Governance, No. 21, OECD Publishing, Paris, p. 5], <http://dx.doi.org/10.1787/5k487727gwyb-en>.

¹⁰¹ Санделл А. (2014) «Чи офіційні екзамени на вступ до державної служби є найбільш меритократичним способом прийому на роботу державних службовців? Не в усіх країнах», у виданні *Державне Управління*, 92, сс. 440–457 [Sundell, A. (2014), “Are formal civil service examinations the most meritocratic way to recruit civil servants? Not in all countries” in *Public Administration*, 92, pp. 440–457], <http://dx.doi.org/10.1111/padm.12077>.

¹⁰² ОЕСР (2015), *Відштовхуючись від основ: Співвідношення витрат і результатів в уряді*, Видавництво ОЕСР, Париж, с. 218 [OECD (2015), *Building on Basics: Value for Money in Government*, OECD Publishing, Paris, p. 218], <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235052-en>.

— та стратегічним простором, який потрібен керівникам для того, щоб створити команду, що забезпечить результат.

Процес УЛР може також вплинути на бюджетні процеси, у рамках яких розпорядження кадровими бюджетами і бюджетами на навчання є централізованим усередині установ, а делегування повноважень керівникам вимагатиме змін у цих бюджетних процесах. Централізований контроль кадрових бюджетів може також означати, що хтось, окрім керівника, ухвалює кадрові рішення, і це спричиняє шкоду процесам делегування та управлінській підзвітності.

Резюме аналізу Програми SIGMA

У західнобалканських країнах, завдяки загальним зусиллям впровадити бюджетну дисципліну, більшість урядів мають офіційний, а іноді, суворий контроль (зазвичай, з боку МФ) штатних розписів. Роль керівників вищої ланки у плануванні людських ресурсів визнається лише на рівні надання думок і пропозицій.

Основні перешкоди на шляху до управлінської підзвітності у сфері УЛР походять або від важливої ролі міністрів (та голів відомств) в ухваленні рішень щодо комплектування штату та добору кадрів, або від централізації на рівні уряду процесів комплектування штату та відбору кадрів, які зазвичай впроваджуються з метою зниження рівня непотизму, пов'язаного з втручанням політиків у процес.

Незалежно від схеми і здійснення процедур комплектування кадрами, у більшості органів управління остаточні рішення ухвалюють міністри (або директори у випадку агентств). Профільні керівники не відчують, що мають повноваження у цій сфері, особливо коли комплектування кадрами перебуває в компетенції конкретного урядового органу. В урядах із більш децентралізованими процедурами комплектування кадрами керівники вищої ланки зазвичай мають право брати участь у відбірних комісіях, які в більшості випадків призначаються міністром/директором відомства. Спільною проблемою, яка підриває роль профільних керівників, є великий обсяг дискреційних повноважень, якими згідно із законодавством користується орган, що призначає на посади (у більшості випадків — міністр або директор відомства).

Рекомендації

1. Політичне керівництво повинно усунути від процесу ухвалення рішень про призначення на некерівні посади та на посади керівників середньої ланки¹⁰³. Це можна зробити шляхом внесення змін у відповідне законодавство.
2. Реформи процедур комплектування кадрами в державному секторі повинні забезпечити паралельний рух деполітизації комплектування кадрами разом із посиленням у цьому процесі основи у вигляді заслуг і професіоналізації як процедур УЛР, так і послуг із забезпечення УЛР. Цього можна досягти завдяки оптимізації окремих процедур комплектування кадрами конкретних посад через підвищення відповідальності безпосередніх керівників нижчої

¹⁰³ ОЕСР (2017), SIGMA, *Принципи державного управління*, ОЕСР, Париж [OECD (2017), SIGMA, *The Principles of Public Administration*, OECD, Paris], Принцип ДСУЛР 3 щодо прийому на роботу державних службовців, що ґрунтується на заслугах і рівному ставленні, підпринцип 3 щодо відбірних комісій без політичного втручання.

ланки, навчання керівників проведенню співбесід на фінальних етапах процедур відбору та забезпечення участі у відбірних комісіях навченого і кваліфікованого спеціаліста-кадровика (або інших належним чином навчених спеціалістів)¹⁰⁴. Важливо, щоб безпосередній керівник нижчої ланки, який стане начальником прийнятої на роботу особи, мав свою роль у процедурі відбору.

3. Процедури комплектування кадрами повинні бути зроблені якомога більше відкритими та прозорими за допомогою одного або більшої кількості нижченаведених засобів¹⁰⁵:
 - a. публікація посадових інструкцій, критеріїв відбору та остаточних рішень про призначення на посади
 - b. запрошення експертів та представників громадянського суспільства у відбіркові комісії (з використанням відкритих процедур висування їхніх кандидатур і відбору)
 - c. перетворення механізмів відбору на достатньо прозорі та чіткі для того, щоб рішення щодо комплектування кадрами можна було би легко оскаржити в судах¹⁰⁶.

Сильна процедура, що ґрунтується на заслугах, є ключовою передумовою безпечної передачі процесів комплектування кадрами і добору від центрального уряду на рівень установ. З огляду на брак досвіду урядів західнобалканських країн у відборі на основі заслуг, розумно зберігати певний рівень залученості центральних органів влади, відповідальних за УЛР, у відбір кадрів. Забезпечення належної якості та анонімності процедур тестування та письмових процедур відбору є єдиним способом забезпечення проходження лише висококваліфікованих та компетентних кандидатів у фінальну стадію відбору, на якій може бути більше простору для управлінських рішень.

На цих фінальних стадіях, у випадку відбору на некерівні посади та посади керівників нижчих ланок, залучення міністрів і директорів відомств або передання їм повноважень щодо ухвалення відповідних рішень є невиправданим (принаймні, коли це стосується великих відомств, як-от податкові та митні).

Насамкінець, слід повернутися до важливості цілей і звітування як головних передумов забезпечення підзвітності керівників за результати. Лише коли вони стануть повною мірою підзвітними за досягнуті ними результати, то саме тоді керівники будуть налаштовані на етичне і правильне застосування нових повноважень у процесах комплектування кадрами, оскільки їхні результати (а також їхні кар'єри) залежатимуть від умінь і навичок працівників, яким вони дадуть роботу у своїх підрозділах.

¹⁰⁴ Там само. Відбірні комісії повинні включати осіб зі знаннями і досвідом в оцінюванні різних наборів умінь та компетенцій кандидатів на посади державної служби.

¹⁰⁵ Там само. Принцип 3 щодо прийому на роботу державних службовців, що ґрунтується на заслугах і рівному ставленні.

¹⁰⁶ Там само. Підпринцип 4 Принципу 3 щодо права на оскарження несправедливих рішень щодо комплектування кадрами.

Детальний регіональний аналіз

Планування людських ресурсів

Різні заходи фіскальної консолідації та жорсткої фінансової політики, а також загальні зусилля, спрямовані на впровадження фіскальної дисципліни в перехідних процесах, що відбуваються у західнобалканських країнах, посприяли значній централізації процесів планування персоналу. Оскільки став можливим певний зворотний зв'язок, більшість урядів мають офіційний, а іноді суворий контроль (зазвичай, з боку МФ) штатних розписів. Останніми роками в деяких урядах штатні розписи навіть не затверджуються (особливо, у Сербії), оскільки з метою впровадження контролю згори штатної кількості було введено у дію спеціалізовані закони з цільовими показниками та обмеженнями щодо ЛР.

У більшості урядів регіону роль керівників вищої ланки у плануванні людських ресурсів визнається лише на рівні надання думок і пропозицій. У тих урядах, у яких наявна традиція «актів внутрішньої організації і систематизації посад» (усі уряди за винятком Албанії), роль керівників у підготовці таких актів дещо вища, хоча процедура їх розробки явно не регулюється. Пропозиції керівників щодо структури секторів і підрозділів та визначення штатної кількості зазвичай приймаються у максимальному обсязі, хоча між керівниками вищої ланки відбуваються певні переговори щодо розподілу квот на конкретні типи посад (ця практика є особливо розповсюдженою у Сербії, у якій частки вищих посад державної служби рівня експертів у багатьох органах державного управління обмежуються законодавством).

Проте, коли йдеться про розробку штатних розписів, які формують фактичну основу комплектування кадрами¹⁰⁷, процеси є набагато більше застосовними згори. У їхніх рамках роль окремих керівників виявляється дуже малою порівняно з великою картиною фіскального контролю, впровадженого міністерствами фінансів (Сербія і Колишня Югославська Республіка Македонія) та/або міністерствами/департаментами державного управління (Косово, Албанія, Колишня Югославська Республіка Македонія). Єдиним урядом, у якому, незважаючи на центральний контроль, згідно з повідомленнями ЦПГ, керівники мають більше свободи планувати в рамках визначеного бюджету, є Косово. Тут керівники вищої ланки можуть вносити зміни у штатну кількість — відповідно до політики уряду та на основі керівництва з розробки бюджету — під час підготовки бюджетних циркулярів та Середньострокового прогнозу видатків.

Комплектування кадрами

Згідно з твердженнями керівників вищої ланки, які брали участь у Програмі SIGMA, укомплектування кадрами є однією зі сфер УК, в якій, на їхню думку, вони не мають повноважень. У більшості органів управління, незалежно від схеми і здійснення процедур комплектування кадрами, остаточні рішення ухвалюють саме міністри (або директори у випадку агентств). Як було зазначено одним з керівників вищої ланки: «пропозиції завжди наші, але фінальне рішення — ні».

¹⁰⁷ У Косові імплементація штатних розписів є низькою. У 2016 році було заповнено лише 42% вакансій, включених у штатний розпис, хоча пропорція у категорії керівників була вищою, як повідомлялося у Моніторинговому звіті Програми SIGMA щодо Косова за 2017 рік.

Керівники практично усунуті від процесу в Албанії, в якій процедури комплектування кадрами є найбільш централізованими порівняно з рештою регіону, що робиться у спробі боротьби із заполітизованістю. ЦПГ Албанії повідомляє, що «строки комплектування кадрами, попереднього відбору кандидатів, ухвалення рішень про призначення на посади тощо — ці усі процеси координуються Департаментом державного управління відповідно до чинного законодавства і нормативно-правових актів.»

В урядах із більш децентралізованими процедурами комплектування кадрами, керівники вищої ланки зазвичай мають право брати участь у відбірних комісіях, які у більшості випадків призначаються міністром/директором відомства (за винятком Косова, де ці призначення у міністерствах — прерогатива генеральних секретарів)¹⁰⁸. У Колишній Югославській Республіці Македонії та в Чорногорії участь начальника підрозділу (хоча це не обов'язково керівник вищої ланки) у призначенні на посаду — це вимога, а у БіГ і Сербії це просто один з варіантів, хоча він є звичайною практикою. Особливу проблему, яку спостерігали в Чорногорії, становить той факт, що політичні призначенці можуть бути членами відбіркових комісій¹⁰⁹. Це положення як підриває заснований на заслугах характер процедури відбору, так і обмежує участь у ній з боку керівників операційного рівня (а отже, обмежує управлінську підзвітність).

¹⁰⁸ Склад комітету запропоновано кадровим підрозділом установи та затверджено найвищим органом управління установи. ОЕСР (2017), SIGMA, *Моніторинговий звіт: Косово*, ОЕСР, Париж, с. 65.

¹⁰⁹ Професійний склад відбіркової комісії не повністю жорстко визначений, оскільки ЗДС не вимагає, щоб представник органу, відповідального за працевлаштування, був державним службовцем, ЗДС, стаття 42. ОЕСР (2017), SIGMA, *Моніторинговий звіт: Чорногорія*, ОЕСР, Париж, с. 62.

Таблиця 3. Матриця рішень у процедурі прийому на роботу державних службовців (не вищих ланок) в урядах західнобалканських країн

	Албанія	БІГ (Держава)	Косово	Колишня Югославська Республіка Македонія	Чорногорія	Сербія
Визначення критеріїв для кандидатів	Керівники 2-го рівня в міністерствах	Міністр, Директор ¹¹⁰	Керівники 2-го рівня в міністерствах Керівники на один рівень нижче ланки голів відомств	Міністр ¹¹¹	Керівники 2-го рівня в міністерствах ¹¹² Керівники на один рівень нижче ланки голів відомств	Керівники 2-го рівня в міністерствах ¹¹³ Керівники на один рівень нижче ланки голів відомств
Встановлення строків комплектування кадрами	Департамент державного управління	Керівники 1-го рівня в міністерствах Керівники на два рівні нижче ланки голів відомств ¹¹⁴	Керівники 2-го рівня в міністерствах	Міністр ¹¹⁵ , Директор	Міністр (підписує рішення про початок процедури) Директор	Керівники 2-го рівня в міністерствах Керівники на один рівень нижче ланки голів відомств
Попередній відбір кандидатів	Департамент державного управління	Відбіркова комісія ¹¹⁶	Керівники 2-го рівня в міністерствах	Керівники 2-го рівня в міністерствах (або керівники нижчих рівнів) ¹¹⁷	Орган управління людськими ресурсами	Керівники 2-го рівня в міністерствах (або керівники нижчих рівнів) Керівники на один рівень нижче ланки голів відомств (або керівники нижчих рівнів)

¹¹⁰ Через затвердження Інструкції щодо внутрішньої організації і систематизації.

¹¹¹ Затверджує Інструкцію щодо внутрішньої організації і систематизації.

¹¹² Керівники висувають пропозиції на підставі Акту внутрішньої організації і систематизації, хоча така практика є неформальною, а не врегульованою. Акти остаточно затверджено Урядом

¹¹³ Керівники висувають пропозиції на підставі Акту внутрішньої організації і систематизації, хоча така практика є неформальною, а не врегульованою. Акти остаточно затверджено Урядом

¹¹⁴ Керівники першого рівня у міністерствах лише визначають дату публічного оголошення, оскільки Агентство державної служби з цього моменту перебирає на себе решту процедури.

¹¹⁵ Підписує рішення про початок процедури.

¹¹⁶ Відбіркова комісія створюється за рішенням Агентства державної служби (АДС). Два члени комісії призначаються самою установою, а три інших члени призначаються АДС.

¹¹⁷ У Комісію в Агентстві державної служби входять по одному представникові від АДС та від установи.

	Албанія	БіГ (Держава)	Косово	Колишня Югославська Республіка Македонія	Чорногорія	Сербія
Участь у співбесідах/засіданнях комісії	Керівники 1-го рівня в міністерствах	Керівники 1-го рівня в міністерствах Керівники 2-го рівня в міністерствах Керівники на один рівень нижче ланки голів відомств	Керівники 1-го рівня в міністерствах Керівники 2-го рівня в міністерствах Керівники на один рівень нижче ланки голів відомств	Керівники 2-го рівня в міністерствах (або керівники нижчих рівнів)	Керівники 2-го рівня в міністерствах (або керівники нижчих рівнів) Керівники на один рівень нижче ланки голів відомств (або керівники нижчих рівнів)	Керівники 2-го рівня в міністерствах (або керівники нижчих рівнів) Керівники на один рівень нижче ланки голів відомств (або керівники нижчих рівнів)
Пропонування бажаного кандидата	Керівники 1-го рівня в міністерствах	Керівники 1-го рівня в міністерствах Керівники 2-го рівня в міністерствах Керівники на один рівень нижче ланки голів відомств	Керівники 2-го рівня в міністерствах Керівники на один рівень нижче ланки голів відомств	Керівники 2-го рівня в міністерствах (або керівники нижчих рівнів)	Керівники 2-го рівня в міністерствах (підтвержені першим рівнем) Керівники на один рівень нижче ланки голів відомств	Керівники 2-го рівня в міністерствах Керівники на один рівень нижче ланки голів відомств
Ухвалення рішення щодо призначення (у тому числі підписання призначення)	Департамент державного управління	Міністр, Директор	Керівники 1-го рівня в міністерствах	Міністр, Директор	Рішення щодо керівників 1-го і 2-го рівнів у міністерствах, але остаточний офіційний акт підписано міністром або головою агентства)	Міністр, Директор

Примітка: У цій таблиці певні дані не представлені, зокрема щодо агентств, оскільки їх неможливо було отримати на етапі збирання даних та перевірки фактів.

Джерело: Відповіді ЦПГ на анкети, поєднані з інформацією від експерта Програми SIGMA.

Ще однією спільною проблемою, яка підриває роль керівників, є великий обсяг дискреційних повноважень, якими згідно із законодавством користується орган, що призначає на посади (у більшості випадків — міністр або директор відомства). У Чорногорії остаточні призначення робляться міністром або головою відомства, який після проведення співбесід щонайменше з трьома найкращими кандидатами підписує остаточний акт «*rješenje*», при цьому не будучи зобов'язаним надати обґрунтування вибору найкращого кандидата. Проте останні зміни в Законі про державних службовців та бюджетних службовців (який іще не було введено в дію на момент написання) передбачають делегування права на ухвалення рішення щодо вибору кандидата державним службовцям вищої ланки (керівники другого рівня) в міністерствах та керівникам на рівень нижче директора у відомствах. У Сербії, хоча міністри не беруть участі у відбіркових комісіях або співбесідах, процедура залишає їм достатню можливість впливати на результати відбору¹¹⁸. Коли йдеться про

¹¹⁸ ОЕСР (2017), SIGMA, *Моніторинговий звіт: Сербія*, ОЕСР, Париж, с. 59.

міністерства, Косово є винятком, оскільки остаточне рішення щодо прийому на роботу підписується генеральним секретарем міністерства (тобто керівником на два рівні нижче міністра)¹¹⁹.

Слід наголосити, що наявний обсяг впливу керівників на комплектування кадрами за останні роки ще ускладнений у кількох урядах внаслідок заморожування процесу комплектування кадрами. У Сербії після фіскальної консолідації та заходів жорсткої фінансової політики у 2013 році було створено центральну урядову комісію із затвердження прийнятих на роботу кандидатів, а в Колишній Югославській Республіці Македонії прийом на роботу у 2016 році був заморожений унаслідок політичної кризи в уряді. У Чорногорії процедури комплектування кадрами завжди заморожуються перед виборами. З огляду на співбесіду з одним із керівників вищої ланки, у такій ситуації «потрібно бути генієм управління, щоб виконати усі вимоги».

2.2.2. Оцінювання службовців, їхні завдання та зв'язок із підвищенням по службі і заробітною платою

Чому це важливо

Вертикальне поєднання організаційних цілей з особистими всередині установи є ключовим елементом системи управління результативністю, яка сприяє управлінській підзвітності. Це пов'язано з тим, що керівникам потрібно бути в змозі належним чином і правильно оцінити ефективність роботи своїх підлеглих для того, щоб звітувати про ефективність своєї роботи. Водночас «усі працівники потребують та заслуговують знати, як вони працюють, що має їх мотивувати тим, що висвітлюватиме їхні сильні сторони, та допоможе їм, вказавши на їхні слабкі сторони, а також допоможе їм розвиватися, визначивши прогалини в їхніх професійних якостях та сигналізуватиме, коли вони можуть бути готові до підвищення»¹²⁰. Інструменти УЛР, як-от професійна атестація, професійне навчання та підвищення кваліфікації, «потрібні не лише для того, щоб залучати цінних працівників до державної служби, але й щоб утримувати їх та мотивувати до досягнення стратегічних цілей держави»¹²¹.

Важливо зробити так, щоб керівники вищої ланки мали ключову відповідальність за визначення цілей їхнім власним підлеглим (із консультаціями з працівниками, а не згори вниз) та щоб ці цілі ґрунтувалися на їхніх власних індивідуальних цілях. Якість

¹¹⁹ Хоча, коли доходить до агентств, цю функцію виконують генеральні директори агентств у складі міністерств.

¹²⁰ Європейська Комісія (2017), *Якість державного управління: Інструментарій для практиків*, видання 2017 року Офіс публікацій Європейського Союзу, Люксембург, с. 91 [European Commission (2017), *Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners*, 2017 edition, Publications Office of the European Union, Luxembourg, p. 91], <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8055&type=2&furtherPubs=no>.

¹²¹ ОЕСР (2017), SIGMA, *Принципи державного управління*, ОЕСР, Париж, с. 44 [OECD (2017), SIGMA, *The Principles of Public Administration*, OECD, Paris, p. 44]. Див. також: ОЕСР (2011), *Державні службовці як партнери на шляху до зростання: У напрямку до сильнішого, меншого та більш збалансованого персоналу*, Видавництво ОЕСР, Париж [OECD (2011), *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*, OECD Publishing, Paris], <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166707-en>.

цілей тут дуже важлива, оскільки їм потрібно відображати обсяг роботи підрозділу, при цьому — вимірювати результати роботи персоналу, а не просто повторювати посадові інструкції. Це важливо, оскільки тільки система цілей «SMART» із чітко визначеними цільовими показниками може стати належною основою для вимірювання ефективності роботи, а потім показати, як ефективність роботи працівників підрозділу сприяє ефективності роботи керівника.

Винагорода за результат є, можливо, одним із найбільш спірних питань, що стосується впровадження систем управлінської підзвітності в урядах країн країн-кандидатів на вступ. З іншого боку, «винагорода є важливим інструментом, і найсильнішим мотивом децентралізованого встановлення заробітної платні є потреба керівників у доступі до цього інструмента і бажання ним користатися, якщо вони хочуть бути здатні досягти цілей, що ґрунтуються на ефективності і результатах. Відносні розбіжності між зарплатнею і регулюванням суми зарплатні можуть бути використані для вираження очікувань та винагороди за гарні поведінку і роботу або для покарання за погану поведінку»¹²². З іншого боку, гнучкість стосовно зарплат і премій працівників знижує загальну передбачуваність та навіть прозорість загальної системи заробітної плати в уряді та може створити ризик кронізму і непотизму. Більше того, у випадку її застосування в поганому управлінському середовищі, вона може стати навіть контрпродуктивною та призвести до зменшення мотивації працівників, особливо якщо керівники використовують такі повноваження для фінансового винагородження особистих або політичних фаворитів. Більш раннім дослідженням було виявлено, що «системи винагороди за результат можуть також впровадити елемент політичного контролю за професійною державною службою» та що «навіть якщо управління такими системами справедливе, відчуття фаворитизму усунути майже неможливо»¹²³.

Важливо також розрізнити гнучкість у встановленні зарплат з одного боку і повноваження призначати премії або збільшувати надбавки до окладів державних службовців (в рамках передбаченої категорії заробітної плати за ранг державної служби) з іншого боку. Тоді як елементи базових окладів державних службовців зазвичай встановлюються законодавством відповідно до певних рангів/категорій служби¹²⁴, премії або надбавки за ранг/категорію можуть ставати певною мірою

¹²² Рексед К. та ін. (2007) «Врядування за децентралізованого встановлення заробітної платні в обраних країнах-членах», *Робочі матеріали ОЕСР з державного врядування*, № 3, Видавництво ОЕСР, Париж, с. 29 [Rexed, K. et al. (2007), “Governance of decentralised pay setting in selected OECD countries”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 3, OECD Publishing, Paris, p. 29], <http://dx.doi.org/10.1787/210083427643>. Див. також: ОЕСР (2005), *Політики оплати праці урядових службовців, що ґрунтуються на результативності*, Видавництво ОЕСР, Париж [OECD (2005), *Performance-related Pay Policies for Government Employees*, OECD Publishing, Paris] <https://doi.org/10.1787/9789264007550-en>.

¹²³ ОЕСР (2007), SIGMA, *Оплата праці державних службовців у державах-членах ОЕСР і ЄС, що ґрунтується на результативності*, Видавництво ОЕСР, Париж [OECD (2007), SIGMA, *Performance Related Pay in the Public Service in OECD and EU Member States*, OECD Publishing, Paris], <http://www.sigmaweb.org/publications/38690351.pdf>.

¹²⁴ Ці базові оклади слід чітко визначити і зробити прозорими на основі загальнодоступного первинного та вторинного законодавства. Така система оплати в рамках державної служби є необхідною передумовою для створення культури загальної підзвітності у державі і суспільстві.

предметом дискреційних повноважень керівника. Як вимагають Принципи державного управління, «дискреційні повноваження керівника у призначенні різних складових заробітної плати, винагороди та премій окремим державним службовцям [має бути] обмежена для забезпечення справедливості, прозорості та стабільності загальної оплати праці»¹²⁵. Отже, Програма SIGMA пропонує обмеження дискреційних повноважень керівників при встановленні премій¹²⁶. Їх слід суворо регулювати та обмежити певною часткою загального доходу¹²⁷, й вони повинні бути пов'язані з результативністю роботи.

У цілому, за умови наявності належних передумов та врахування певних застережень, можливість для керівників ухвалювати певні рішення, пов'язані з оплатою праці, є відображенням управлінської підзвітності та є для них важливим інструментом стимулювання ефективності роботи їхніх підлеглих. Додатково ці передумови і застереження викладені нижче у «Рекомендаціях».

Резюме аналізу Програми SIGMA

Головною проблемою управлінської підзвітності у сфері вимірювання результативності роботи персоналу є те, що системи та процедури оцінювання неналежним чином використовуються для оцінювання фактичної результативності. Спільними проблемами по всьому регіонові є погана якість цілей для персоналу та тенденція до виставлення високих оцінок, а також проведення або повністю формалістичного, або нереалістичного оцінювання персоналу. Внаслідок цього, оцінювання персоналу вважається тягарем, який майже не має цінності, а тому жодним чином не допомагає розвитку управлінської підзвітності.

Хоча правові передумови здебільшого вже наявні, вони не обов'язково призводять до фактичної імплементації або стимулюють її. Атестація проводиться в усіх урядах регіону несистематично. Керівники, за тенденцією, як правило, а не у виняткових випадках, виставляють своїм підлеглим найвищі оцінки, що є явною ознакою слабкості управлінської культури в регіоні.

За таких обставин стає ясным, що атестація не може служити управлінським інструментом для оцінювання гарної результативності та винагородження за неї. Більше того, фактичне злиття цілей і оцінювання у професійну підготовку державних службовців у більшій частині регіону є слабким.

Законодавство та практики стосовно систем оплати праці по всьому регіонові варіюються дуже сильно. У кількох урядах системи оплати праці наразі реформуються. У більшості урядів рівень заробітної плати напряму пов'язаний із рангом/посадою державного службовця, що означає, що по суті керівники вищої

¹²⁵ ОЕСР (2017), SIGMA, *Принципи державного управління*, ОЕСР, Париж [OECD (2017), SIGMA, *The Principles of Public Administration*, OECD, Paris] Принцип ДСУЛР 5, підпринцип 4.

¹²⁶ ОЕСР (2017), SIGMA, *Методологічні основи принципів державного управління*, ОЕСР, Париж, <http://www.sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-November-2017.pdf>, Показник 3.5.1: Справедливість і конкурентоспроможність системи винагороди державних службовців, субіндикатор 6.

¹²⁷ Там само. До 20%, як передбачено субіндикатором 6 щодо дискреційних повноважень керівників при призначенні премій.

ланки не залучені у процес визначення рівнів окладів, окрім виконання своєї ролі у підвищенні та/або переведенні працівників на інші посади/в інші ранги.

У більшості урядів є прописаними або варіант призначення премій, або принаймні положення, які дозволяють збільшення надбавок до окладів за гарну результативність. Проте в деяких випадках законодавство не виконується, й на цю ситуацію також впливають заходи жорсткої фінансової економії останніх років.

Рекомендації

1. Для того, аби зрозуміти, чому атестації в деяких установах є більш успішними, ніж в інших, а також щоб зробити висновки щодо основних причин, чому ці процедури не працюють, слід звернутися до досвіду й уроків, отриманих від керівників і спеціалістів УЛР, у тому числі тих, хто працює у приватному секторі.
2. З огляду на численні проблеми з системами атестації в державах-членах ЄС та постійний пошук нових і кращих рішень¹²⁸, пропозиції для урядів західнобалканських країн мають бути реалістичними та складеними так, щоб надати керівникам просту, але корисну інформацію та максимальною мірою сприяти розбудові культури довіри. Згідно з належними практиками ЄС, що народжуються, інноваційні рішення можуть включати обговорення індивідуальної результативності працівника, не зосереджуючись на атестації, для того, щоб зміцнити відносини між керівниками і підлеглими на всіх рівнях (у тому числі між політичними керівниками і керівниками вищої ланки).
3. Програми підготовки керівників повинні бути посилені по всьому регіонові та мають стати обов'язковими. УЛР, зокрема, встановлення цілей для персоналу та атестація, має чітко фігурувати у програмах управління та розвитку лідерських якостей по всьому регіонові. Крім того, кадровим підрозділам та центральним установам УЛР повинно бути доручено проведення навчання та стажування керівників із впровадження цих практик без відриву від роботи.

Збільшення обсягів управлінської підзвітності через сучасні (і функціонуючі) практики УЛР, очевидно, має йти пліч-о-пліч зі спрощенням процедур атестації, щоб трохи послабити їхнє адміністративне навантаження на керівників та радше зробити їх інструментом зворотного зв'язку для працівників та спрямувати їх у правильному напрямі в аспекті особистого і професійного розвитку.

¹²⁸ Докладний огляд практик держав-членів ЄС, що стосуються атестації, міститься в: Староньова К. (2017), *Атестація у державах-членах ЄС та в Європейській Комісії*, Урядова Канцелярія, Братислава, та Деммке К. (2007), *Атестація державної служби держав-членів ЄС: Процедура атестації для співбесід із працівниками та цільових договорів*, дослідження для 48-го засідання Генеральних директорів державної служби держав-членів Європейського Союзу, Європейський Інститут державного управління, Маастріхт [Staronová, K. (2017), *Performance Appraisal in the EU Member States and the European Commission*, Government Office of Slovakia, Bratislava, and Demmke, C. (2007), *Performance Assessment in the Public Services of the EU Member States: Procedure for performance appraisal, for employee interviews and target agreements*].

По суті, найважливіша умова для уникнення цих негативних наслідків — це зробити кар'єри керівників залежними від результатів їхніх підрозділів шляхом міцного поєднання особистих виконавчих цілей із виконавчими цілями установи.

Винагорода за результат, незважаючи на те, що вона є важливим управлінським інструментом, що стимулює досягнення цілей, є особливо вразливою до фаворитизму та навіть корупції, якщо не ґрунтується на надійних інструментах та уміннях вимірювання результативності, поєднаних із сильними механізмами моніторингу/контролю. Отже, кроки, спрямовані на розробку таких інструментів, мають робитися з максимальною обачністю та в належному порядку. Будь-які кроки, спрямовані на впровадження елементів винагороди за результат, мають розпочатися з розробки сильних критеріїв та функціональних механізмів контролю, із наступним за цим навчанням і коучингом керівників щодо того, як правильно застосовувати ці інструменти, і лише після цього за підтримки кадрових підрозділів в управлінні можуть бути запроваджені інструменти винагороди за результат.

Детальний регіональний аналіз

Визначення цілей для персоналу і атестація

Нормативно-правова база для визначення цілей і здійснення атестацій у більшості наявна та добре розвинута у країнах регіону. В усіх урядах, за повідомленнями, наявні основні вимоги до процедури професійної атестації¹²⁹, хоча з деякими недоліками. Наприклад, у Чорногорії відсутні прозорі критерії атестації¹³⁰. В Албанії, окрім нормативно-правових актів, відсутні конкретні настанови для керівників щодо того, як проводити атестацію¹³¹. У Косові вимога фіксувати в письмовій формі результати атестації законодавством не передбачається¹³².

Тим не менш, попри здебільшого солідну законодавчу базу, атестація проводиться в усіх урядах регіону несистематично. У Косові у 2016 році було проатестовано лише 64% державних службовців (хоча, порівняно з попередніми роками, це є покращенням), а в Чорногорії — 69%.¹³³ В окрузі Брчко у БіГ жодна атестація не проводиться¹³⁴. Сербський уряд був єдиним урядом, який повідомив про більш ніж 90% охоплення атестацією державної служби. Три уряди не надіслали даних з цього критерію для оцінювання 2017 року, серед яких був і уряд Колишньої Югославської Республіки Македонії, де впровадження нової системи атестації тільки розпочалося,

¹²⁹ Дані, зібрані Програмою SIGMA для Моніторингових звітів Програми SIGMA за 2017 рік.

¹³⁰ ОЕСР (2017), SIGMA, *Моніторинговий звіт: Чорногорія*, ОЕСР, Париж, с. 70.

¹³¹ На основі даних, зібраних Програмою SIGMA для Моніторингового звіту щодо Албанії 2017 року.

¹³² Там само.

¹³³ Дані, зібрані та проаналізовані Програмою SIGMA для Моніторингових звітів Програми SIGMA за 2017 рік.

¹³⁴ ОЕСР (2017), SIGMA, *Моніторинговий звіт: Боснія і Герцеговина*, ОЕСР, Париж, с. 71.

хоча й частково, а у 2016 році внаслідок замороження усіх процедур УЛР, які потенційно були політично чутливими, атестації не проводилися взагалі¹³⁵.

Керівники, за тенденцією, як правило, а не у виняткових випадках, виставляють своїм підлеглим найвищі оцінки, що є явною ознакою слабкості управлінської культури в регіоні. Лише у Чорногорії і Косові частка працівників, що отримали дві найвищі категорії оцінок, є нижчою за 60% (48.5% у Чорногорії та 58% в Косово)¹³⁶. Проте в Чорногорії за останні три роки було зафіксовано тенденцію до різкого зростання найвищих оцінок. В інших урядах цифри доходять до 90% у Сербії, 96% в Албанії і до 98% на державному рівні в БіГ. За таких обставин стає явним, що атестація не може служити управлінським інструментом для оцінювання гарної результативності та винагородження за неї. У деяких випадках (наприклад, в Албанії) повідомлялося, що керівники принаймні почали використовувати атестацію для визначення потреб у навчанні у своїх відповідних установах, що є позитивним моментом¹³⁷.

Більше того, фактичне злиття цілей і атестації (за умови проведення) у професійну підготовку державних службовців у більшій частині регіону є слабким, за частковим винятком у вигляді Албанії і Косова (див. Рис. 6)¹³⁸. В Албанії атестації пов'язані у законодавстві з просуванням по службі та з можливим звільненням (а не з підвищенням окладу). У Косові вони пов'язані з просуванням по службі (які реалізуються на практиці), звільненнями (завичай не практикуються), а також із підвищенням окладів (проте законодавство щодо підвищення окладів не імплементується). У Чорногорії, Сербії та Колишній Югославській Республіці Македонії такий зв'язок або застосовується рідко, або не застосовується взагалі, у той час, як у БіГ, незважаючи на наявність такого зв'язку на усіх рівнях законодавства, не виявлено жодного свідчення про практичне їх застосування.

¹³⁵ ОЕСР (2017) SIGMA, *Моніторинговий звіт: Колишня Югославська Республіка Македонія*, ОЕСР, Париж, с. 50 [OECD (2017), SIGMA, *Monitoring Report: the former Yugoslav Republic of Macedonia*, OECD, Paris, p. 50]

¹³⁶ Дані, зібрані Програмою SIGMA під час оцінювання 2017 року. Проте слід зазначити, що для Чорногорії виставляли лише одну найвищу оцінку — «відмінно», оскільки наступна оцінка нижче рівнем — «добре» — зазначається в законодавстві як середня оцінка (в Чорногорії чотирибальна система). У Косові з його п'ятибальною системою виставлялися дві найвищі оцінки. Відсоток усе ще залишається високим з огляду на те, що відповідно до Положення про атестацію керівники можуть виставляти оцінку «відмінно» лише 5% власних працівників а «дуже добре» — лише 15%.

¹³⁷ ОЕСР (2017), SIGMA, *Моніторинговий звіт: Албанія*, ОЕСР, Париж, с. 78.

¹³⁸ Елементами підготовки, які аналізувалися, є: навчання, мобільність, підвищення по службі; звільнення, матеріальні винагороди (наприклад, премії), нематеріальні винагороди (наприклад, суспільне визнання) або конкретні заходи на вирішення негативних результатів.

Рисунок 6. Атестація та її використання у західнобалканських країнах



Примітка: Максимальний бал для цих двох субіндикаторів — 4, а мінімальний — 0.

Джерело: Порівняння значень індикаторів з Моніторингових звітів Програми SIGMA 2017 року для Албанії, Боснії і Герцеговини, Колишньої Югославської Республіки Македонії, Косова, Чорногорії і Сербії.

Практичні причини низької якості атестацій у всьому регіоні коливаються від відсутності підтримки керівників з боку кадрових підрозділів та недостатньої підготовленості керівників з цих питань до проблем, викликаних культурними чинниками, як-от страх конфлікту або бажання представити власний підрозділ як не менш, а то й більш успішний, ніж інші підрозділи¹³⁹. Також атестації можуть забирати в керівників багато часу — особливо якщо вони мають успішно пройти їх, що означає, що їм потрібно бути повною мірою обізнаними про переваги, а також бути здатними отримати доступ до цих переваг та мати на нього право. Тим не менш, останніми роками у деяких урядах існували обмеження й заборони просування по службі з фінансових і пов'язаних із виборами причин (у Сербії та в Колишній Югославській Республіці Македонії відповідно).

¹³⁹ На основі засідань фокус групи Програми SIGMA засідання з керівниками вищої ланки.

Зв'язок між результативністю і заробітною платою

Законодавство та практики стосовно систем оплати праці по всьому регіонові варіюються дуже сильно. У кількох урядах, зокрема, в Албанії, Косові та Сербії, системи оплати праці наразі реформуються.

У більшості урядів є прописаними або варіант призначення премій, або принаймні положення, які дозволяють збільшення надбавок до окладів за гарну результативність. Проте у більшості випадків ця юридична можливість не реалізується, й на цю ситуацію також впливають заходи жорсткої фінансової економії останніх років. Внаслідок цього можливості до зростання окладів були заморожені у Сербії й у Колишній Югославській Республіці Македонії, у 2016 році премії не сплачувалися. В Албанії, попри наявність законодавчої бази (Закон про державну службу), яка передбачає підвищення на основі результатів, насправді жоден із компонентів заробітної плати (за винятком надбавки за вислугу років) не дозволяє підвищення заробітної плати без переходу на іншу посаду. Ані результати індивідуальної атестації державних службовців, ані програми обов'язкового навчання все ще не пов'язані з надбавками¹⁴⁰.

У той час, коли в Албанії, ФБіГ, Косові, Сербії премії державним службовцям не сплачуються, у Чорногорії їх сплачують, але критерії, на яких вони ґрунтуються, є нечіткими. Фактично, в законі передбачено преміювання за виняткові досягнення та якість роботи, але він не встановлює критерії, процедури і граничні величини¹⁴¹. Уряд Колишньої Югославської Республіки Македонії є єдиним урядом, у якому система є добре врегульованою, проте її не імplementували у 2016 році внаслідок припинення виплати премій¹⁴². Премії можуть встановлюватися у випадку виняткових досягнень, але такий факт є радше винятком із практики, коли лише 5% адміністративного персоналу отримує премії, а їхній розмір обмежується еквівалентом місячної зарплати.

У більшості урядів рівень заробітної плати напряму пов'язаний із рангом/посадою державного службовця, що означає, що по суті керівники вищої ланки не залучені у процес визначення рівнів окладів, окрім виконання своєї ролі у підвищенні та/або переведенні працівників на інші посади/в інші ранги (що обговорюється в інших розділах цього Документа). Проте у Сербії на підставі все ще чинного Закону про заробітну плату державних службовців, рівні заробітної плати також залежать від атестації в аспекті горизонтального просування (у межах однієї категорії). Проте згадана система вже не реалізується, як передбачено Законом, із причини заходів економії останніх років.

У нижченаведеній таблиці, що ґрунтується на інформації, зібраній від урядових ЦПП, показано слабку роль керівників при встановленні рівнів заробітної плати своїх працівників, оскільки в більшості випадків їх про ці рівні лише повідомляють.

¹⁴⁰ ОЕСР (2017), SIGMA, *Моніторинговий звіт: Албанія*, ОЕСР, Париж, с. 76.

¹⁴¹ ОЕСР (2017), SIGMA, *Моніторинговий звіт: Чорногорія*, ОЕСР, Париж, с. 68.

¹⁴² ОЕСР (2017), SIGMA, *Моніторинговий звіт: Колишня Югославська Республіка Македонія*, ОЕСР, Париж, с. 65 [OECD (2017), SIGMA, *Monitoring Report: Former Yugoslav Republic of Macedonia*, OECD, Paris, p. 65]

Таблиця 4. Роль при встановленні рівня заробітної плати працівників

	Міністр	Керівна ланка на рівень нижче за міністерську	Керівна ланка на два рівні нижче за міністерську	Голова агентства
Албанія	Бере участь	Бере участь в узгодженні	Інформується	Інформується
БіГ (Держава)	Інформується	Інформується	Інформується	Інформується
БіГ (Федерація)	Інформується	Інформується	Інформується	Інформується
БіГ (РС)	Дані відсутні	Дані відсутні	Дані відсутні	Дані відсутні
Косово	Пропонує	Н/Д	Інформується	Інформується
Колишня Югославська Республіка Македонія	Вирішує самостійно	Н/Д	Н/Д	Н/Д
Чорногорія	Інформується	Інформується	Інформується	Інформується
Сербія	Пропонує	Інформується	Інформується	Бере участь

Джерело: Відповіді ЦПГ на анкету

Роль керівників у призначенні премій і доплат

Як впливає з обговорень на фокус-групах, керівники з усього регіону згодні з тим, що в них немає засобів для того, щоб матеріально винагороджувати/мотивувати своїх кращих працівників. Навіть у випадках, коли премії дозволені законом, нещодавні фіскальні обмеження цю можливість усунули (в Колишній Югославській Республіці Македонії).

У деяких випадках використовуються різні доплати до зарплат, щоб якимось замінити відсутні премії. У Косові доплати можуть сягати 50% базового окладу¹⁴³. На додаток, у кількох урядах (Албанії, Косова та Колишньої Югославської Республіки Македонії) було впроваджено індексовані за цінами ринку доплати для ІТ та інших спеціалізованих сфер діяльності, але, за повідомленнями, ними у деяких випадках зловживають, тобто призначають особам, які не працюють на посадах, охоплених згаданими нормативно-правовими актами¹⁴⁴. Таке зловживання наявними матеріальними стимулами вказує на слабкість механізмів контролю і нагляду і призводить до більш жорстких і менш залежних від результатів діяльності політик щодо заробітної плати у спробі стимулювання прозорості (через спрощення) та протидії непотизму і корупції.

Яскраво вираженою протилежністю цій тенденції є чорногорська система, яка передбачає як премії (до 50% від сукупної заробітної плати за попередній рік — залежно від результатів діяльності), так і різні доплати (до 45% від базового окладу), але не встановлює чітких критеріїв їх призначення, що таким чином дозволяє високий рівень дискреційних повноважень керівників при їх розподілі¹⁴⁵, хоча рішення часто ухвалюються на найвищому рівні.

¹⁴³ ОЕСР (2017), SIGMA, *Моніторинговий звіт: Косово, 2017*, с. 73.

¹⁴⁴ На основі обговорення у фокус-групах з керівниками вищої ланки, Париж, листопад 2017 р.

¹⁴⁵ Вторинним законодавством передбачається, що особа, яка має право на ухвалення рішень щодо змінної оплати праці, у кожному окремому випадку прийматиме рішення щодо

У нижченаведеній таблиці, що ґрунтується на відповідях, надісланих ЦПГ, показано, що роль керівників здебільшого зводиться до пропозицій/подань, при цьому у жодному уряді керівники не ухвалюють рішення щодо преміювання своїх працівників (у випадках, якщо премії наявні).

Таблиця 5. Роль керівників у преміюванні

	Міністр	Керівна ланка на рівень нижче за міністерську	Керівна ланка на два рівні нижче за міністерську	Голова агентства
	Не зазначено (без додаткових винагород)	Н/Д	Н/Д	Н/Д
Албанія	Вирішує самостійно	Ухвалює спільне рішення	Пропонує/	
БіГ (Держава)	Робить подання	Вирішує самостійно		
БіГ (Федерація)	Інформується	Інформується	Інформується	Інформується
БіГ (РС)	Дані відсутні	Дані відсутні	Дані відсутні	Дані відсутні
Косово	Пропонує/Робить подання	Дані відсутні	Дані відсутні	Дані відсутні
Колишня Югославська Республіка Македонія	Вирішує самостійно	Дані відсутні	Дані відсутні	Дані відсутні
Чорногорія	Вирішує самостійно	Пропонує/Робить подання	Бере участь	Вирішує самостійно
Сербія				

Джерело: Відповіді ЦПГ на анкету

2.2.3. Зупинення трудових відносин та звільнення, а також перерозподіл ролей і функцій

Чому це важливо

Можливість впливати на структуру та склад підрозділу та звільняти тих, хто не справляється зі своїми обов'язками, є важливою складовою діяльності керівника, спрямованою на стимулювання результативності і винагородження за неї. Спосіб, у який людям призначаються різні ролі в підрозділі, і те, наскільки добре ці ролі узгоджуються з цілями, поставленими перед усім підрозділом, дуже сильно впливає на здатність керівника керувати досягненнями усього підрозділу. Тримання людей на посадах, на яких вони заважають керівнику отримати від підлеглих найкращі результати, може мати такий самий демотивуючий ефект як на керівника, так і на працівників підрозділу, як і збереження серед працівників осіб, які постійно демонструють брак старань, умінь і дисципліни. На додаток до демотивування працівників, погані працівники заважають досягненню цілей, що є головною проблемою для керівників, щодо яких діє управлінська підзвітність.

Проте автономія у цій сфері є, можливо, тим, що найбільшою мірою відрізняє керівників державного сектору (особливо державної служби) і приватного сектору. Законодавство про державну службу є особливо протекціоністським, коли йдеться про припинення трудових відносин і звільнення, але також суворо регулюється й перерозподіл функцій для того, щоб захистити державних службовців від

виконання умов і розміру оплати. ОЕСР (2017), SIGMA, *Моніторинговий звіт: Чорногорія*, 2017, с. 68.

неналежного політичного тиску. Адже Принципи державного управління вимагають, щоб «законодавством чітко передбачалися об'єктивні критерії для пониження державних службовців у посаді та припинення трудових відносин на державній службі»¹⁴⁶. Більше того, хоча мобільності державних службовців надається сприяння, вимагається, щоб вона була «передбачена законодавством на основі об'єктивних і прозорих критеріїв»¹⁴⁷.

Внаслідок суворого регулювання, керівники часто вбачають у законодавстві про державну службу «перешкоду» для своєї роботи і здатності максимізувати ефективність роботи своїх підлеглих. Проте керівники державного сектору мають керувати своїми підрозділами навіть у такому обмежувальному середовищі та демонструвати вміння підбирати свої штати, незважаючи на ці обставини. По суті система державної служби має винайти правильний баланс між захистом людей від небажаного політично вмотивованого втручання у їхню професійну діяльність і убогим середовищем, у якому люди назавжди застрягли на своїх посадах, без жодної можливості перевести їх на інші посади або звільнити.

Резюме аналізу Програми SIGMA

Правила перерозподілу працівників всередині установи, а отже, у її підрозділах, дуже ретельно регулюються у більшості урядів. Отже, законодавчі бази містять положення щодо переведення працівників, зокрема, на нижчі посади. У деяких випадках керівники вищої ланки повідомляли, що особливо складним є усунення керівників підрозділів нижчих рівнів у випадку низької ефективності їхньої роботи. Інші побічні види перерозподілу є більш гнучкими та у більшості урядів можуть здійснюватися шляхом індивідуального переведення або шляхом внесення змін до актів внутрішньої організації. У більшості урядів рішення про перерозподіл офіційно ухвалюються міністрами. Керівники в регіоні здебільшого погоджуються з тим, що, окрім пропонування змін у визначених ролях і функціях у їхніх підрозділах, повноважень вони у зв'язку з цим не мають.

Припинення трудових відносин із державними службовцями та їх звільнення є іншою ретельно врегульованою процедурою в законодавстві про державну службу, яким керуються усі уряди. Звільнення з ініціативи працедавця загалом не дуже широко використовується керівниками по всьому регіонові, за винятком випадків, коли його застосовують за політичних причин. Поясненням цього, окрім надмірно вимогливих у деяких випадках положень законодавства, є те, що такі дії є непопулярними у місцевій культурі управління, або ж такий стан речей існує завдяки зазвичай неналежному застосуванню процедур атестації.

Рекомендації

1. Міністрів слід відсторонити від ухвалення індивідуальних рішень щодо звільнення з некерівних посад¹⁴⁸. Політики продовжуватимуть ухвалювати

¹⁴⁶ ОЕСР (2017), SIGMA, *Принципи державного управління*, ОЕСР Париж, Принцип ДСУЛР 3, підпринцип 6.

¹⁴⁷ Як наведено вище. Принцип ДСУЛР 6, підпринцип 6.

¹⁴⁸ Там само, Принцип ДСУЛР 3, підпринцип 6 щодо об'єктивних критеріїв для пониження державних службовців у посаді та припинення трудових відносин на державній службі.

політичні рішення щодо скорочення штатів уряду, але не вирішуватимуть питання про звільнення з посади окремих осіб. Повинна бути забезпечена наявність сильної та справедливої процедури оскарження рішень, вільної від політичного втручання¹⁴⁹.

2. Для того, щоб вирішити спільну проблему відсутності діалогу та відкритості процедур УЛР, керівники вищої ланки мають проходити навчання і коучинг з використання процедур УЛР для того, щоб керувати своїми підрозділами та підлеглими працівниками, зберігати та примножувати мотивацію працівників та допомагати досягненню цілей. Якщо керівники кваліфіковані в УЛР, припинення трудових відносин стане останнім засобом, що використовуватиметься лише тоді, коли не допомогли ані атестація, ані професійна підготовка, ані інші засоби. Цей процес має йти пліч-о-пліч із професіоналізацією кадрових підрозділів або спеціалістів в установах.
3. Для того, щоб дійти висновку, що уповноважений керівник застосує свої повноваження та автономію для переведення на інші посади або звільнення з посад працівників у своєму підрозділі з метою покращення ефективності, а не на виконання «наказів згори», слід спочатку зробити відповідальне припущення щодо мотивації керівника. Адже, щоб керуватися такими високоетичними мотивами, самі менеджери мають бути професіоналами, чії кар'єри залежать від досягнення цілей. Зважаючи на те, що у більшості країн регіону політизація посад державної служби вищої ланки є однією з головних проблем у галузі державної служби, слід зберігати обережність та рекомендувати, щоб ці кроки до деполітизації передували будь-яким можливим крокам, спрямованим на надання керівникам більшого обсягу повноважень та автономії при переведенні на інші посади або звільненні (та завжди у рамках суворо об'єктивної процедури та відповідно до ґрунтовної законодавчої бази).

Детальний регіональний аналіз

Перерозподіл ролей і функцій

Правила перерозподілу працівників усередині установи, а отже, у її підрозділах, дуже ретельно регулюються у більшості випадків у рамках законодавчих положень про державну службу. Отже, законодавчі бази містять положення щодо переведення працівників, зокрема, на нижчі посади. У БіГ і Сербії керівники вищої ланки повідомляли, що особливо складним є усунення керівників підрозділів нижчих рівнів у випадку низької ефективності їхньої роботи, що в деяких випадках змушувало їх створювати нові підрозділи, ігноруючи/обходячи стороною неефективний підрозділ¹⁵⁰. Інші побічні види перерозподілу є більш гнучкими та у більшості урядів можуть здійснюватися шляхом індивідуального переведення або

¹⁴⁹ Там само, Підпринцип 7 щодо права на оскарження несправедливих пониження у посаді та звільнення.

¹⁵⁰ Згідно з повідомленнями керівника вищої ланки, який брав участь у засіданні фокус-групи Програми SIGMA з керівниками вищої ланки із західнобалканських країн, що відбулося 24 листопада 2017 р. у Парижі.

шляхом внесення змін до актів внутрішньої організації (за винятком Албанії, де актів внутрішньої організації не існує).

Окрім Косова, де рішення про перерозподіл ухвалюються керівниками на два рівні нижче міністерського (генеральні секретарі), у решті урядів рішення про перерозподіл офіційно ухвалюються міністрами. У такому випадку офіційне право міністрів на ухвалення рішень є не простою формальністю, а фактичними повноваженнями. Фактично, керівники в регіоні здебільшого погоджуються з тим, що окрім пропонування змін у визначених ролях і функціях у їхніх підрозділах, повноважень вони у зв'язку з цим не мають. Врешті-решт, чи прийме міністр пропозиції керівників вищої ланки, чи нав'яже власні думки й рішення, залежатиме від особистості міністра (або навіть від політичного моменту в уряді).

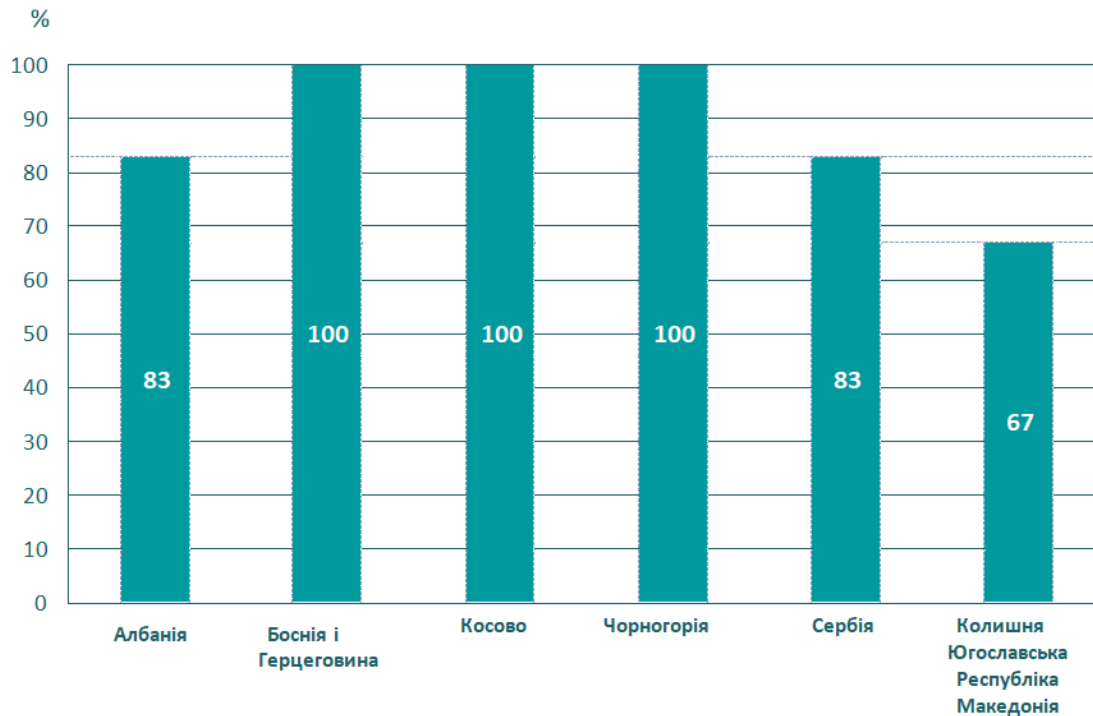
Зупинення трудових відносин та звільнення

Припинення трудових відносин із державними службовцями та їх звільнення є іншою ретельно врегульованою процедурою в законодавстві про державну службу, яким керуються усі уряди. Окрім Колишньої Югославської Республіки Македонії¹⁵¹, законодавство, яке регулює припинення трудових відносин в усіх інших урядах, було оцінене позитивно, як можна побачити на Рис. 7. Проте Албанія і Сербія не отримали найвищих балів: перша — завдяки варіанту звільнення державних службовців, які не проходять регулярне оцінювання додаткових знань державних службовців, а остання — внаслідок надзвичайно короткого строку звільнення після негативної атестації¹⁵².

¹⁵¹ Аналіз, проведений Програмою SIGMA у 2017 році для оцінювання Колишньої Югославської Республіки Македонії, викрив проблеми з якістю законодавчої бази стосовно звільнення внаслідок реструктуризації та поганої ефективності.

¹⁵² Дані, зібрані Програмою SIGMA під час оцінювання 2017 року.

Рисунок 7. Бали, отримані при оцінюванні Програмою SIGMA на основі об'єктивних критеріїв припинення трудових відносин у законодавстві про державну службу



Джерело: Дані за субіндикатором 3.3.2.1, зібрані для оцінювання Програми SIGMA за 2017 рік.

Проте звільнення з ініціативи працедавця загалом не дуже широко використовується керівниками по всьому регіонові за винятком випадків, коли його застосовують з політичних причин. За повідомленнями, Албанія є тим прикладом, коли у кількох випадках політичні рішення щодо скорочення штатів уряду призвели до вимушених звільнень, але окрім керівників, яких до таких процесів не допускали, у деяких випадках не здійснювалися навіть консультації з профільними міністрами¹⁵³. В інших випадках навіть широкомасштабні політичні зусилля, спрямовані на скорочення штатів, завершуються звільненнями за власним бажанням, які є панівною формою (за нещодавнім прикладом можна звернутися до Сербії, де скорочення штатів здебільшого досягається через виходи у відставку).

Навіть у випадках, коли законодавчі положення не є надто вимогливими, як-от у Сербії та в Колишній Югославській Республіці Македонії, де законодавчі положення дозволяють доволі швидко звільнення внаслідок регулярної негативної атестації, ці варіанти керівниками використовуються не дуже часто, бо вони або непопулярні в місцевій культурі управління, або ж такий стан речей існує завдяки зазвичай неналежному застосуванню процедур атестації¹⁵⁴. Фактично, загальна схильність

¹⁵³ Співбесіди з експертами й урядовими посадовцями під час оцінювання Програмою SIGMA у 2017 році.

¹⁵⁴ Обговорення проблем застосування процедур атестації див. у Розділі 2.2.2.

виставляти високі оцінки на атестаціях (обговорювалося у Розділі 2.2.2) призводить до того, що рішення про звільнення за результатами діяльності скасовуються судами в разі їх оскарження у судовому порядку, яке загалом гарантується законодавством по всьому регіонові¹⁵⁵.

Оскільки в більшості урядів пониження в посаді не передбачено законодавством про державну службу (за винятком випадків дисциплінарних проваджень у разі серйозних порушень у БіГ, Колишній Югославській Республіці Македонії та Сербії), а звільнення з точки зору процедури ускладнене та є непопулярним, керівники часто вдаються до не зовсім справедливих або ефективних способів вирішення питань поганих працівників. Наприклад, вони «винагороджують» найкращих працівників тим, що надають їм більше обов'язків та по суті більше роботи в той час, коли малопродуктивні працівники залишаються поза увагою або ігноруються, маючи мало роботи та обов'язків (зокрема, про таку практику повідомляли на фокус-групах керівники з БіГ, Косова і Сербії). Проте така практика може бути доволі контрпродуктивною, особливо в поєднанні з тим фактом, що в більшості випадків керівники не можуть фінансово винагороджувати тих, кому передано додаткові обов'язки.

2.2.4. Бюджетне планування

Чому це важливо

Бюджет є на практиці найбільш важливим планувальним документом для більшості установ державного сектору. Бюджетні процеси є серцевиною регулярних процесів управління та повинні мати значення для всіх тих, хто вважає себе керівником. Якщо щорічне фінансування є достатньою мірою передбачуваним, міністерства та інші установи з більшою ймовірністю розроблятимуть багаторічні плани та дотримуватимуться їх. Якщо бюджетні граничні показники, узгоджені в рамках СБП, здебільшого зберігатимуться у проекті річного бюджету, а міністерства матимуть достатній час, аби спланувати та обговорити всередині бюджетну пропозицію, профільні керівники (такі як голови департаментів, генеральні директори та голови підпорядкованих органів) із більшою ймовірністю будуть залучені у справжню дискусію щодо пріоритетів фінансування та почуватимуться більш відповідальними за кінцевий результат.

Формування бюджету частково є спадним процесом, але однаково важливим є залишити простір для пропозицій знизу. Ціллю бюджетування «згори вниз» є досягнення фіскальної консолідації. З цієї метою міністерство фінансів зосереджує свою енергію на встановленні граничних витрат та підтриманні фіскальної дисципліни, передаючи деталі розподілу ресурсів профільним міністерствам. Отже, така система дасть позитивні результати лише тоді, коли в її центрі перебуває керівник¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Під час оцінювання 2017 року усі уряди отримали максимальні бали в рамках субіндикатора 3.3.2.3. «Право на оскарження в судовому порядку рішень про звільнення та пониження в посаді».

¹⁵⁶ ОЕСР (2006), *Бюджетний процес «згори вниз» як інструмент централізованого управління ресурсами*, ОЕСР, Париж, с. 120–121 [OECD (2006), *Top-down Budgeting as a Tool for Central Resource Management*, OECD, Paris, pp. 120–121], <http://www.oecd.org/governance/budgeting/43469596.pdf>.

Керівникам усіх рівнів слід знати свої бюджети, й вони мають бути здатні впливати на суми фінансів у їхньому розпорядженні, надаючи, наприклад, свої думки та їх обґрунтування. На додаток, орієнтована на результат бюджетна система створює більше можливостей для розвитку всебічної управлінської підзвітності, оскільки заохочує до розмірковування про аспекти економіки, раціональності й ефективності у використанні бюджетних коштів для досягнення встановлених цілей та очікуваних бюджетних результатів. Як мінімум, обмірковування змісту роботи при плануванні фінансових ресурсів створює умови для орієнтованої на результати підзвітності. Ініціативи з бюджетного забезпечення програм можуть допомогти змістити фокус керівників на завдання і результати, але ці зусилля також необхідно зробити частиною інших ключових процесів планування, і вони самі залежать від належного рівня управлінської підзвітності.

Резюме аналізу Програми SIGMA

Незважаючи на існування СБП, бюджетне планування в усіх урядах регіону здійснюється переважно на один рік. Багаторічні зобов'язання можливі лише у виняткових випадках. Цикл планування річного бюджету надає можливості для всіх установ підготувати й обговорити свої пропозиції та процедури, яких здебільшого дотримуються. Проте зв'язок між планами державного сектору (стратегії) та середньостроковими або річними планами є слабким. У більшості урядів правила секторальних стратегій, що викладають деталі калькуляції або оцінювання потреб у витратах, відсутні. Калькуляція витрат за новими пропозиціями щодо політики в більшості випадків не здійснюється достатньо докладно, а необхідні форми заповнюються просто для того, щоб задовольнити наявні формальні вимоги.

Профільним керівникам здебільшого дається можливість надавати свої думки, але результати процесу формування бюджету для них менш очевидні. Більшість міністерств у регіоні не надають профільним керівникам (наприклад, заступникам міністрів або генеральним директорам) повної картини бюджету, на яку вони можуть покладатися впродовж року.

Рекомендації

1. Уряди мають продовжувати реформи у напрямку до більш систематичного підходу до бюджетного забезпечення програм, що матиме чіткий зв'язок між бюджетними асигнуваннями та установчою й управлінською відповідальністю, основною інформацією про виконання та чіткою середньостроковою перспективою. Для того, щоб цей підхід до бюджетного планування став серйозним, СБП також необхідно стати надійними планувальними документами, які окреслюють реалістичні перспективи фінансування різних секторів уряду¹⁵⁷.
2. Керівники (принаймні посади на два рівні нижчі за міністерський у випадку міністерств) повинні мати офіційно встановлені бюджети або бюджетні пакети, навіть якщо в них немає автономії щодо їх використання на етапі

¹⁵⁷ ОЕСР (2017), SIGMA, *Методологічні основи принципів державного управління*, ОЕСР, Париж [OECD (2017), SIGMA, *The Principles of Public Administration*, OECD, Paris], Принцип УДФ 1 щодо середньострокових параметрів бюджету, що ґрунтуються на достовірних прогнозах.

виконання¹⁵⁸. Таке коригування може й не бути на рівні закону про бюджет, затвердженого парламентом, але може просто бути встановлене урядом або окремою бюджетною установою, що дозволить достатню гнучкість щодо перерозподілу коштів.

3. Керівників слід зробити підзвітними за ретельну калькуляцію витрат, пов'язаних із новими пропозиціями щодо політик, через проведення міністерством фінансів або іншими компетентними органами більш суворого аналізу якості. Винесення на затвердження пропозицій щодо політики без достовірної оцінки впливу на бюджет дозволятися не повинно.
4. Фактичне донорське фінансування урядів (що не стосується підтримки в натуральній формі) повинно бути включене в річні державні бюджети¹⁵⁹, і бажано — у бюджети міністерств, відповідальних за відповідні сфери політики, а за використанням цих коштів повинен здійснюватися моніторинг, як і в разі, якби вони були частиною державних витрат. При цьому керівники повинні нести відповідальність за ці витрати так само, як і за витрати з державних джерел. Це не виключає дотримання додаткових обов'язків зі звітування, узгоджених між окремими міжнародними партнерами.
5. Слід посилити департаменти фінансів через впровадження нових умінь і обов'язків у сфері управління фінансами, у тому числі стратегічне фінансове планування, необхідне, аби допомогти керівництву уникати в середньо- і довгостроковій перспективі виникнення для їхніх установ зобов'язань, яких не буде дотримано за доступних ресурсів.
6. Перехід до більш витончених процедур бюджетного забезпечення програм має бути поетапним і залежати від спроможностей профільних міністерств у плануванні політик, стратегічному фінансовому плануванні, аналізу фіскального впливу тощо. Додавання складності до бюджетних процедур має відбуватися відповідно до здатності надійно планувати політики та забезпечувати здатність центральних бюджетних департаментів та підрозділів бюджету і фінансів належним чином реагувати на встановлені процедури.

Детальний регіональний аналіз

В усіх урядах західнобалканських країн міністерства та відомства, що є розпорядниками бюджету першого рівня, мають можливість висувати свої пропозиції щодо річного бюджету. Вона закріплена у нормативно-правових актах та дотримується на практиці, принаймні, у річному бюджеті. Міністри також надають свої прогнози на кілька років наперед для СБП. Лише в Чорногорії наявний документ із середньострокового бюджетного планування, який готується здебільшого Мінфіном без надання чітко сформульованих думок профільних міністерств.

У випадках, коли СБП не включає граничні показники рівня секторів або міністерств (Колишня Югославська Республіка Македонія) та де граничні показники рівня

¹⁵⁸ Там само, Принцип УДФ 7, підпринцип 1 щодо внутрішніх нормативних документів, у тому числі щодо встановлення бюджетів для відповідних керівників разом із делегуванням повноважень та механізмів підзвітності.

¹⁵⁹ Там само, Принцип УДФ 2, підпринцип 3 щодо бюджетного покриття, яке є всебічним і включає кошти ІПД та інші пожертви.

секторів уже впродовж першого року значно змінюються під час переговорів щодо бюджету (в Боснії і Герцеговині (БіГ), Косові та Чорногорії), наслідком цього є зменшення передбачуваності фінансування на рівні сектору на наступний календарний рік. Це негативно впливає на рівень відповідальності керівників у їхніх сферах політики всередині міністерств або перед ширшим колом зацікавлених сторін. Вона переноситься на рівень секторів і департаментів, а також підпорядкованих органів міністерств.

Зв'язок між планами державного сектору (стратегії) та середньостроковими або річними планами є слабким. У більшості урядів відсутні докладні правила розрахунку витрат або оцінювання потреб у витратах на секторальні стратегії. На практиці розрахунок витрат здійснюється в деяких випадках навіть за відсутності правил, але зв'язки між секторальними стратегіями та бюджетним плануванням слабкі й несистематичні.

Розрахунок витрат, пов'язаних із законодавчими пропозиціями, у більшості випадків формально регулюється, але правила по суті на застосовуються, а відповідні форми дуже часто заповнюються на останньому етапі, щоб дотриматися процедур та задовольнити формальні вимоги органів контролю якості. Міністерства фінансів рідко оскаржують неналежні розрахунки витрат щодо пропозицій, підготовлених для рішень уряду¹⁶⁰.

Колишня Югославська Республіка Македонія впровадила систему інституційного стратегічного планування, яка спрямована на забезпечення бюджетного процесу інформацією щодо трирічних планів. В Албанії та на державному рівні БіГ керівники забезпечують середньострокову базу для створення зв'язків між цілями й завданнями політики СБП з бюджетними ресурсами, виділеними на рівні програм. Ролі та обов'язки у бюджетному плануванні в Чорногорії встановлюються внутрішніми процедурами бюджетного планування.

На практиці роль керівників у сприянні розробці середньострокової або річної бюджетної пропозиції у таких бюджетних установах, як міністерства і відомства, є різною в різних частинах регіону та залежно від типу установи. У типовому міністерстві до завдань департаменту бюджету і фінансів (або його еквівалента) входить підготовка бюджетних пропозицій. Голів секторів або департаментів усередині міністерств зазвичай запрошують надати безпосередні думки щодо бюджетного плану на наступний рік, але їм часто бракує матеріальної інформації щодо результатів обговорення бюджету або щодо того, як їхні думки тлумачаться або використовуються.

У найкращих випадках у внутрішніх обговореннях беруть участь усі ключові керівники установи, але оскільки бюджетні пропозиції установ майже завжди вище фактичних граничних меж, багато ідей фінансуватися не будуть. Деталі цієї інформації недоступні керівникам державного сектору, а розгляд здійснюється на політичному рівні (у найкращих випадках, у ньому бере участь керівник з адміністративних питань або голова бюджетного департаменту). Керівників не допускають до переговорів/обговорень щодо бюджету з Мінфіном та не запрошують захищати свій бюджет на парламентських дебатах. Проблемаю керівників є те, що

¹⁶⁰ ОЕСР, SIGMA, Моніторингові звіти, ОЕСР, Париж [OECD (2017), SIGMA, Monitoring Reports, OECD, Paris].

вони не беруть участі у формуванні остаточних пропозицій, у яких видаляються або закріплюються рядки витрат.

Хоча наявні хронічні проблеми з дотриманням річного календаря складання бюджету, дані 2016 року показують, що більшість урядів залишали профільним міністерствам шість тижнів або більше на підготовку їхніх бюджетних пропозицій. Лише в Сербії та на державному рівні БіГ і ФБіГ міністерствам давалося недостатньо часу на підготовку бюджетних пропозицій на підставі вказівок центра уряду.

Однією з основних проблем залучення профільних керівників до управління бюджетом є те, що між бюджетною структурою та управлінськими структурами або дуже мало систематичної узгодженості, або вона відсутня взагалі¹⁶¹. У Колишній Югославській Республіці Македонії наявна процедура, за якою бюджетні установи ухвалюють рішення про внутрішній розподіл затвердженого бюджету. (Більшість міністрів так вчинили на 2017 рік.) У Косові майже третина міністрів, а у Чорногорії деякі міністри зробили так, щоб забезпечити всіх керівників вищої ланки чіткими бюджетними асигнуваннями. В Албанії більшість профільних керівників міністерств мають у своєму розпорядженні бюджетні асигнування, але жодне міністерство не гарантувало їх усім своїм керівникам вищої ланки.

Навіть у випадках, коли керівники мають власні бюджетні програми у багатьох установах державного управління, часто вони здебільшого стосуються зарплат працівників. Бюджети на навчання, відрядження, заходи та інші подібні відносно регулярні події всередині бюджетних установ у більшості фінансуються централізовано. Певна форма формального внутрішнього розподілу цих бюджетів між департаментами і секторами могла б бути корисною для управлінської підзвітності. Крім того, у Чорногорії бюджет капітальних витрат є окремою частиною бюджету, що розмиває загальну узгодженість між політичною та управлінською сферами відповідальності.

На практиці бюджетне планування в регіоні здійснюється на перспективу в один календарний рік. Багаторічні зобов'язання можливі лише у виняткових випадках, а формальні норми не заохочують до початку процедур закупівель до початку календарного року. Отже, керівникам складно спланувати на більш тривалі, ніж на рік, періоди щось інше від зарплати, плати за приміщення та інших поточних витрат.

Щоб вирішувати питання, багато керівників співпрацюють із донорами, але оскільки в більшості урядів донорські ресурси не входять у державний бюджет (Колишня Югославська Республіка Македонія є винятком, у якій кошти ПД є частиною державного бюджету)¹⁶², бюджетне планування є по суті фрагментованим та не відповідає загальним вертикалям відповідальності в установі. Наприклад, керівники можуть на практиці узгодити значну суму ІКТ-інвестування Європейським Союзом (ЄС) або іншим донором, навіть якщо проект не вважається пріоритетним у національному бюджеті. Інвестиційне планування має потенціал бути більш прозорим за наявності нещодавно створених національних інвестиційних комітетів та відповідних єдиних проектів, що готуються, але зв'язок із національним плануванням політики та процедурами розгляду бюджету все ще слабкий.

¹⁶¹ Там само.

¹⁶² У Чорногорії фінансування в рамках ПД є також частиною державного бюджету, але під контролем Міністерства фінансів, незалежно від міністерства, чий політиці воно сприяє.

2.2.5. Виконання бюджету

Чому це важливо

Якщо керівникам на різних рівнях відома сума фінансових ресурсів, на яку вони впродовж року можуть покладатися, вони більш здатні розробляти плани та визначати пріоритети використання ресурсів. Крім того, передбачуваність фінансування впродовж періоду від двох до трьох років позитивно впливає на управлінську підзвітність тим, що дозволяє планування політик і реформ.

Рекомендації ОЕСР з бюджетного управління¹⁶³ закликають до чіткого регулювання ролей, відповідальності та авторизації кожної установи та підзвітної особи, що дозволяє міністерствам і відомствам певну обмежену гнучкість при перерозподілі коштів впродовж року в інтересах ефективного управління та ефективності витрат. Централізований попередній контроль є частиною нормальної практики в організаціях державного сектору та часто є необхідним, але якщо він є надмірним, він уповільнює ухвалення рішень та знижує підзвітність окремих керівників, що є відповідальними в питанні. Таким чином, керівники мають бути здатні впливати на вибір часу та варіантів діяльності при використанні фінансових ресурсів впродовж року.

Резюме аналізу Програми SIGMA

Більшість керівників у міністерствах не мають повної картини щодо бюджетних коштів, які вони можуть використати впродовж року. Їхня відповідальність щодо виконання бюджету обмежується ініціюванням витрат (за браком достатньої передбачуваності результатів або контролю за ними), а також спеціальними перевітками отриманих ресурсів і послуг. Майже в усіх державних установах загальна підзвітність перебуває в руках голів адміністрацій, а також фінансових та адміністративних служб установи.

Надання даних щодо поточних бюджетних витрат здебільшого орієнтовано на потреби керівників. Казначейські інформаційні системи традиційно вибудовуються на обслуговування потреб самих міністерств фінансів при звітуванні на основі бюджету з використанням власної системи бюджетної класифікації. Оскільки структури бюджетної класифікації та управління не узгоджені, профільні керівники отримують потрібні дані щодо зобов'язань і витрат, лише коли в них є бюджетна програма, що охоплює їхню сферу діяльності.

Рекомендації

1. Керівникам потрібно делегувати відповідальність за окремі рішення щодо витрат у межах їхніх бюджетів із адміністративним попереднім контролем, що не є надто обтяжливим і здійснюватиметься відповідними посадовими особами, відповідальними за внутрішній фінансовий контроль, або, у разі, коли інформаційні системи є достатньо досконалими, — з автоматичним

¹⁶³ ОЕСР (2015), *Рекомендація Ради громадського контролю*, ОЕСР, Париж, с. 9 [OECD (2015), *Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, p. 9], <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>.

контролем і регулярним моніторингом, що здійснюватиметься відповідними посадовими особами, відповідальними за внутрішній фінансовий контроль¹⁶⁴.

2. Усім ключовим керівникам (таким як керівники на два рівні нижче міністра у випадку міністерств) має регулярно надаватися докладна інформація про витрати — як мінімум, про зобов'язання та фактичні витрати з бюджету їхньої частини установи¹⁶⁵.

Делегування повноважень у сфері виконання бюджету повинне дозволятися лише за умови, якщо внутрішні інформаційні системи забезпечують постійний або частий моніторинг фактичної ситуації. Центральний контроль та автоматизоване сповіщення про зобов'язання мають бути оперативними, щоб дозволити делегування права на ухвалення рішень при виконанні бюджету. Інакше ризик заборгованості зростатиме надалі.

Детальний регіональний аналіз

В усіх урядах регіону відповідальність за використання бюджетних ресурсів перебуває у сфері компетенції окремої установи¹⁶⁶. Міністерства фінансів та казначейства беруть участь у процедурах оплати, але їх перевірки не стосуються суті. Проте в Чорногорії, наприклад, із чотирьох ключових кроків у процесі оплати (затвердження, перевірка, підтвердження та надання дозволу) лише перші два перебувають у сфері компетенції бюджетної установи, у той час коли за останні два відповідає Казначейство (підпорядковане Мінфіну). У Косові нещодавні зміни у бюджетній класифікації означають, що Мінфін здійснює надзвичайно ретельний моніторинг і контроль фактичних витрат (у тому числі витрат на мобільний зв'язок департаментів усередині міністерства — бюджетна стаття менша за 100 євро на рік).

Більшість керівників у міністерствах не мають у своєму розпорядженні навіть частки бюджету, вони також не мають повної й надійної картини щодо суми коштів (хоча вони можуть розраховувати на зарплати працівників та найбільш загальні ресурси, як-от оплата за приміщення та доступ до комунальних послуг). Хоча більшість керівників (75%) вважають, що вони мають право на ухвалення рішень відповідно до свого офіційного рівня відповідальності, лише 42% з них вважають, що мають право управляти бюджетами своїх підрозділів¹⁶⁷. У багатьох випадках голова адміністративної служби (наприклад, секретар міністерства) є «сірим кардиналом», який ухвалює рішення, що впливають на програми міністерства, та до кого мають звертатися інші керівники стосовно фінансування певної діяльності. Так само й інші

¹⁶⁴ ОЕСР (2017), SIGMA, *Принципи державного управління*, ОЕСР, Париж [OECD (2017), SIGMA, *The Principles of Public Administration*, OECD, Paris] Принцип УДФ 7, підпринцип 1 щодо внутрішніх нормативно-правових актів, у тому числі щодо призначення працівника з фінансових питань та формування бюджетів для відповідних керівників.

¹⁶⁵ Там само. Внутрішні нормативно-правові акти забезпечують регулярне надання інформації для управління на належні рівні установи.

¹⁶⁶ Як викладено в основному бюджетному законодавстві (закони, що закладають норми, процедури і графік управління бюджетом для усіх бюджетних установ).

¹⁶⁷ Згідно з опитуванням 2018 року, проведеним у шістьох західнобалканських урядах Проектом сприяння моніторингу громадянським суспільством реформи державного управління (WeBER) у координації з Програмою SIGMA, www.par-monitor.org.

керівники або відомства не залучені у процес оцінювання грошових потоків на фінансування їхніх програм¹⁶⁸.

У Косові роль керівників у виконанні бюджету не визначається жодним нормативно-правовим актом або процедурою. Делегування цього обов'язку іншим керівникам є дискреційними повноваженнями Генерального секретаря. Ці методи в різних установах є різними. Деякі установи, як-от Міністерство освіти, науки і технології, розробили внутрішні правила щодо ролей та обов'язків при виконанні бюджету.

Багато державних службовців вищої ланки навіть не вважають за необхідне знати свої бюджети. На їхню думку, можна бути успішним керівником без знання бюджету¹⁶⁹. Це сприйняття є зрозумілим у випадку, коли керівник очолює невелику команду професіоналів, у якій працівники є єдиним безпосереднім ресурсом. Але навіть у таких випадках наявні інші потреби, як-от відрядження, переклад тощо, коли керівникам потрібно планувати свої ресурси протягом року.

Є керівники, які хотіли б ставитися більш серйозно до відповідальності за своє фінансове планування. Нижче наведено показову цитату керівника вищої ланки з БіГ: «Ми не знаємо, чи не недооцінили ми навантаження на перекладачів. Але міністри кажуть: «не хвилюйся, ми можемо дістати більше грошей, якщо попросимо, бо це важливо». Але нам треба знати наявні суми перед тим, як розпочати державні закупівлі.»

Останніми роками фокус на зменшенні бюджетного дефіциту (з повільним зростанням бюджету або без його зростання) означав суворий центральний контроль над витратами. Це призвело до ситуацій, коли одні категорії витрат заморожено або перенесено на більш пізній квартал року без узгодження з бюджетними установами та керівниками, яких це торкнеться, або навіть без їх попереднього повідомлення. Це відбувається на тлі практики, за якою Мінфін централізовано визначає швидкість бюджетних витрат на основі наявності коштів. У БіГ та деяких інших урядах лише певні установи, як-от парламент або вища аудиторська установа, мають автономію впродовж року обирати час, коли здійснювати витрати.

Роль керівників у процесі виконання бюджету здебільшого обмежена стадією перевірки, коли вони підтверджують, що послугу було надано або що товари було доставлено — тобто, що є підстави здійснити платіж. Завдяки високій заформалізованості процесу публічних закупівель керівники часто не мають повноважень відмовитися від неякісних послуг. Відсутність документації й систем, які можуть у судовому провадженні стати доказами того, що контракт не було повністю виконано, означає, що компанії виграють справи проти держави, коли керівник вирішує зменшити вартість контракту.

Надання даних щодо поточних бюджетних витрат здебільшого орієнтовано на потреби керівників. Казначейські інформаційні системи традиційно вибудовуються на обслуговуванні потреб самих міністерств фінансів та казначейств при звітуванні на основі бюджету з використанням власної системи бюджетної класифікації — тобто здебільшого для контролю за грошовими потоками та забезпечення неперевищення щомісячних фінансових обмежень. Оскільки структури бюджетної

¹⁶⁸ У більшості випадків вимоги до грошових потоків визначаються централізовано та для визначення щомісячних грошових потоків часто використовується простий розрахунок 1/12 від річної суми.

¹⁶⁹ Засідання фокус-групи Програми SIGMA.

класифікації та управління не узгоджені, секторальні керівники отримують потрібні дані щодо зобов'язань і витрат, лише коли в них є бюджетна програма, що охоплює їхню сферу діяльності. Секторальні керівники у Косові щомісяця отримують інформацію про витрати на основі структури бюджету, а в Колишній Югославській Республіці Македонії така інформація отримується щоквартально. У Чорногорії, Сербії та БіГ інформація надається за запитом. В Албанії керівники, які відповідають за бюджетну програму, також отримують регулярні оновлення фінансової інформації¹⁷⁰.

2.2.6. Публічні закупівлі

Чому це важливо

У середовищі, у якому керівники бажають досягти найкращого можливого результату, державні закупівлі відіграють критичну роль у багатьох сферах державного управління. Державні закупівлі є ключовою процедурою отримання необхідних зовнішніх компетенцій та спроможностей для досягнення їхніх цілей. Закупівлі для установ часто безпосередньо пов'язані з річними або середньостроковими цілями (наприклад, удосконалення інфраструктури, розробка ІКТ та залучення сторонніх ресурсів для надання послуг), а отже, мають стратегічну важливість для підзвітності. На додаток, закупівлі використовуються для досягнення конкретних горизонтальних цілей, як-от інновації, довкілля або гендерна рівність. Централізовані закупівлі можуть підвищити віддачу від керівників державного сектору, звільнивши їх від потреби придбавати базові, регулярно вживані інструменти, поки центральні служби закупівель можуть гнучко та своєчасно надавати необхідні ресурси.

Закупівлі також є предметом багатьох невдач. У державах-членах ЄС більше половини усіх порушень у рамках програм, що фінансуються ЄС, пов'язані з процедурами закупівель¹⁷¹. Закупівлі є вразливими до корупції, а тому важливими є чіткі процедури та прозорість¹⁷². Так само важливо, щоб керівники були здатні придбавати все необхідне, не надто боячись потенційних правових наслідків будь-яких прорахунків або помилок, що трапляються.

Резюме аналізу Програми SIGMA

Наразі національні уряди західнобалканських країн не зосереджуються на створенні простих у використанні процедур публічних закупівель, які допомогли б установам та керівникам досягнути своїх цілей. Роль керівників обмежується наданням конкретних думок, а критерії відбору та оцінювання не враховують загальної цілі діяльності, процедури закупівель є непередбачуваними — може відбутися кілька

¹⁷⁰ Дані, надані ЦПГ на запитальник Програми SIGMA з питань управлінської підзвітності.

¹⁷¹ Європейська рахункова палата (2017), Спеціальний звіт: *Захист ЄС від необґрунтованих витрат*, Європейський суд аудиторів, Люксембург, с. 38 [European Court of Auditors (2017), Special Report: *Protecting the EU from irregular spending*, European Court of Auditors, Luxembourg, p. 38]. Висновок ґрунтується на статистиці Суду Європейського Союзу.

¹⁷² Щодо чесності системи публічних закупівель, див.: ОЕСР (2015), *Рекомендація Ради публічних закупівель*, ОЕСР, Париж, с. 7 [OECD (2015), *Recommendation of the Council on Public Procurement*, OECD, Paris, p. 7], <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>.

етапів контролю закупівель та нерідко трапляється так, що вся процедура скасовується.

Керівники, відповідальні за сектори або окремі департаменти, зазвичай не залучені на першому етапі публічних закупівель, а також у моніторинг виконання договорів. Їм не дають можливості заздалегідь ініціювати процедури закупівель внаслідок того, що планування річних закупівель вимагає певного часу. На решті етапів процедури нею зазвичай керують працівники, відповідальні за публічні закупівлі, із залученням представників підрозділів, що працюють у відповідній сфері політики. Керівники з конкретним знанням господарських потреб не несуть відповідальності за результати закупівель, а отже, вони мають мало стосунку до розробки критеріїв оцінювання.

Керівники нижчих рівнів без затвердження керівництва вищих рівнів не можуть укладати договори навіть на суму 5 000 євро або меншу суму. У більшості випадків навіть малі договори про закупівлю підписуються або міністром, або секретарем міністерства, або головою відомства чи іншого урядового органу.

Рекомендації

1. Національне законодавство у сфері закупівель повинно бути переглянуте, й будь-які явні чи неявні вимоги, які передбачають офіційне санкціонування головами установ ключових кроків у процесах публічних закупівель, повинні бути видалені. Делегування повноважень має бути дозволене і практикуватися, в той час як суттєве втручання та пильніший моніторинг з боку голів установ мають обмежуватися закупівлями, які мають більш тривалий вплив на цілі установи.
2. Річні плани закупівель мають складатися так, щоб бути готовими та узгодженими до кінця січня або — що ще краще — до початку бюджетного року, як тільки парламентом буде затверджений річний бюджет¹⁷³. Попередній контроль Мінфіном та іншими установами планів закупівель повинен поступово бути замінений цільовим моніторингом.
3. Повинні бути переглянуті процедури аналізу закупівель та спроможності до них для того, аби скоротити процес розв'язання скарг у першій інстанції та зменшити частку справ, які по кілька разів ходять між органом контролю закупівель і судами¹⁷⁴. У конкретних обставинах процедури повинні дозволяти продовження процесу закупівель під час вирішення спорів.
4. Керівників слід спонукати, можливо через тиск з боку центральних служб закупівель, уникати автоматичного використання лише критерію низької ціни¹⁷⁵. Це може бути зроблене через впровадження процедур, за якими,

¹⁷³ ОЕСР (2017), SIGMA, *Принципи державного управління*, ОЕСР, Париж [OECD (2017), SIGMA, *The Principles of Public Administration*, OECD, Paris], Принцип УДФ 13, підпринцип 1 щодо планування публічних закупівель та підготовки до них.

¹⁷⁴ Там само, Принцип УДФ 12 щодо системи засобів юридичного захисту, що забезпечують швидкий і компетентний розгляд скарг та застосування санкцій.

¹⁷⁵ Корисні довідкові матеріали містяться в Огляді публічних закупівель № 32, щодо *Ринкового аналізу, попередніх ринкових консультацій та попереднього залучення учасників*

наприклад, кожного разу, коли в більш комплексних закупівлях застосовується лише критерій низької ціни, слід буде надати обґрунтування.

5. Мають бути складені докладні настанови із супроводження договорів¹⁷⁶, слід конкретизувати фактичну відповідальність профільних керівників за результати договорів та забезпечити систематичне навчання керівників різних рівнів¹⁷⁷.

Діяльність із публічних закупівель має ґрунтуватися на чітких, передбачуваних та прозорих процедурах, а отже, установам державного сектору або окремим керівникам не слід давати повну свободу експериментувати. Стандартизація та централізоване використання юридичних і технічних знань залишаються критичними. Отже, кроки, здійснені з метою підвищити матеріальну відповідальність керівників за результати закупівель, слід конкретизувати, а висновки аудитів, на яких ґрунтуються рішення, слід зберігати. У багатьох випадках просте залучення керівників на ключових етапах публічних закупівель установи, внутрішні процедури допоможуть гарантувати, що їхня відповідальність за досягнення цілей політики є беззаперечною.

Детальний регіональний аналіз

У західнобалканських країнах першочергова увага в розвитку систем публічних закупівель приділяється досягненню кращої узгодженості між національним законодавством у сфері публічних закупівель і директивами ЄС про публічні закупівлі. Були спроби зробити окремі аспекти режиму закупівель більш ефективними та раціональними. Наприклад, було впроваджено централізовані зобов'язання із закупівель та створено умови для рамкових угод. Проте систематичних зусиль на спрощення та раціоналізацію наявних процедур не докладалося.

В усіх урядах західнобалканських країн центральні органи влади зобов'язані складати й оприлюднювати річні плани публічних закупівель. У більшості випадків їх також треба узгоджувати з міністерствами фінансів. Загалом, у тому, що міністерства фінансів мають затверджувати плани публічних закупівель, обмеження автономії міністерств не вбачається, оскільки міністерства фінансів рідко суттєво змінюють плани: у бюджеті передбачено обмеження, а отже, розбіжності у думках трапляються рідко. Однак, ця додаткова процедура займає час. Оскільки органи влади зазвичай не розпочинають офіційної діяльності до початку січня, кожного року для реалізації процедур закупівель та виконання договорів втрачається місяць або у гіршому випадку — два місяці, що знову-таки обмежує можливості керівників управляти процедурами, робити свою роботу та мати достатній резерв часу для досягнення вагомих результатів.

мендерів [SIGMA Public Procurement Brief No. 32, on *Market analysis, Preliminary Market Consultations and Prior Involvement of Tenderers*].

¹⁷⁶ ОЕСР (2017), SIGMA, *Принципи державного управління*, ОЕСР, Париж [OECD (2017), SIGMA, *The Principles of Public Administration*, OECD, Paris], Принцип УДФ 13, підпринцип 7 щодо інструментів оцінювання виконання контрактів та аналізу супроводження договорів окремими органами або установами-замовниками.

¹⁷⁷ Корисні довідкові матеріали містяться в Огляді публічних закупівель № 22, щодо *Супроводження договорів* [SIGMA Public Procurement Brief No. 22, on *Contract management*].

Законодавство у сфері публічних закупівель по всьому регіонові явно не перешкоджає ухваленню рішень у закупівельній діяльності. Найбільш розповсюдженою практикою є делегування оперативних обов'язків або основному підрозділу з управління справами, або ж бюджетному та фінансовому департаментам. Проте ключові рішення, наприклад, із присудження контракту або рішення щодо припинення процедури, підписуються лише головою установи (наприклад, міністром) або, у деяких випадках, головою адміністрації (наприклад, секретарем міністерства або генеральним секретарем). У міністерствах керівником, який зазвичай є відповідальним за процедуру публічних закупівель, є секретар міністерства (у Чорногорії і Сербії) або генеральний секретар або директор відомства (у Косові). Часто більшу частину операційних заходів делегують головам департаментів управління справами, але підписання договорів про закупівлю та ухвалення інших ключових рішень доручається керівникові, якому ці функції делегував безпосередньо міністр.

Роль керівників у міністерствах є різною. У більшості випадків відповідальні за певну сферу керівники ініціюють процес, але офіційна відповідальність покладається на спеціалізований підрозділ у департаменті управління справами або його аналог. Усім процесом закупівель зазвичай управляє закупівельний підрозділ установи, але конкретні вимоги визначаються відповідним підрозділом, на користь якого відбувається закупівля товарів і послуг.

У ході опитування, проведеного серед керівників державного сектору Сербії¹⁷⁸, дві третини заступників міністрів (66.7%) заявляють, що не мають жодного стосунку до процедур публічних закупівель. У той же час, усі секретарі міністерств, що надали свої відповіді в ході опитування, на це запитання відповіли ствердно. Проте опитуванням були виявлені невідповідності між фактичними повноваженнями керівників і їхнім відчуттям відповідальності за процедури публічних закупівель. Керівники вищої ланки, як видається, мають особливо високий рівень відповідальності, при цьому майже 80% заявляють, що вони несуть дуже високу відповідальність за публічні закупівлі. Це означає, що навіть якщо їм офіційно не доручено ці процедури або вони за них не офіційно відповідають, вони відчують, що є відповідальними за результати та виконання договорів.

Керівники міністерств, відповідальні за певний сектор або сферу діяльності, без затвердження керівництва вищих рівнів не можуть укласти договори навіть на суму 5 000 євро або менше. Тільки в Албанії ЦПГ доповів, що керівники (тобто особи на чолі окремого підрозділу-розпорядника коштів всередині міністерства) можуть укласти невеличкі договори про закупівлю для свого підрозділу без попереднього дозволу¹⁷⁹. У більшості випадків навіть малі договори про закупівлю підписуються або міністром, або секретарем міністерства, або головою відомства чи іншого урядового органу¹⁸⁰.

Система управління коштами ЄС в міністерствах відрізняється від національних процедур. У більшості випадків департаменти управління справами або фінансів чи бюджету взагалі не залучаються, а їхня роль виконується підрозділами з реалізації

¹⁷⁸ Опитування сербських державних службовців вищої ланки, проведене у 2016 році Центром європейської політики, м. Белград.

¹⁷⁹ Відповідь ЦПГ на запитальник Програми SIGMA.

¹⁸⁰ Дані, зібрані Програмою SIGMA для оцінювання 2017 року.

проекту та центральними органами-замовниками, створеними перш за все для управління програм, що фінансуються ЄС. Роль профільних керівників та їхніх експертів здебільшого зводиться до надання думок щодо технічних завдань та технічних специфікацій. Із цілою низкою управлінських ланок та заходів попереднього контролю здатність зацікавлених керівників впливати на швидкість процедури та критерії відбору/оцінювання є обмеженою або залежить від активності інших залучених осіб.

На практиці, однією з головних проблем профільних керівників є передбачувані тривалість та кінцевий результат процесу закупівель¹⁸¹. Суттєва частка процесів публічних закупівель скасовується без присудження контракту (10% — у Сербії, 15% — у Колишній Югославській Республіці Македонії, 20% — у Чорногорії і 25% — у Косові)¹⁸². Під час розгляду справ щодо закупівель фактичний час, який займає розгляд скарг контрольним органом першої інстанції, був у 2016 році в регіоні неоднаковим — з розбігом у 10 днів у Колишній Югославській Республіці Македонії до у середньому 64 днів у Сербії¹⁸³. Ціла низка таких справ потрапляє до суду, а частка справ, рішення в яких змінюються, або які повертаються до судів у регіоні, є великою (в усіх урядах, окрім албанського, частка справ, повернутих до судів, була у 2016 році більше 20%)¹⁸⁴. Внаслідок цього оскарження публічних закупівель може навіть зайняти більше півроку, що безпосередньо впливає на здатність до планування цілей на рік, а іноді має наслідки в середньостроковій перспективі.

Керівники з конкретним знанням господарських потреб не несуть відповідальності за результати закупівель, а отже, вони мають мало стосунку до розробки критеріїв оцінювання. Частка конкурентних процедур, у яких найнижча ціна є єдиним критерієм присудження контрактів у західнобалканських країнах, є вищою за 95%¹⁸⁵. Керівники державного сектору зазвичай скаржаться на використання критеріїв нижчої ціни¹⁸⁶, але навіть коли наявна можливість запропонувати більш дієві критерії, це або не робиться, або пропозиції профільних відомств не приймаються. Частково це відбувається через брак умінь та розуміння ринку, але також унаслідок небажання навіть мінімально ризикувати, що посилюється загальною негнучкістю контрольних органів (законодавством у сфері публічних закупівель часто передбачаються покарання за зловживання процедурами). Незалежно від причин, це призводить до того, що товари або послуги, наприклад, послуги перекладу, не відповідають очікуванням, а отже, цілі керівників повною мірою досягнуті не будуть, а загальна підзвітність за результати є нижчою.

Як зазначалося в попередньому розділі, на керівників часто покладається обов'язок підтверджувати отримання товарів або послуг та чи відповідають вони очікуваній якості. Це означає, що ці окремі департаменти/сектори та їхні керівники відповідають за моніторинг виконання договорів, навіть у випадках, коли вони самі

¹⁸¹ Ця непередбачуваність є спільною для національних процедур публічних закупівель та тендерів, що фінансуються в рамках ППД.

¹⁸² ОЕСР (2017), SIGMA, Моніторингові звіти, ОЕСР, Париж, дані 2016 року.

¹⁸³ Там само.

¹⁸⁴ Там само. Дані 2016 р.

¹⁸⁵ Там само.

¹⁸⁶ Засідання фокус-групи Програми SIGMA з управлінської підзвітності.

до процедури не залучені. В урядах західнобалканських країн центральні настанови, інструменти та навчальні курси зазвичай зосереджуються на процедурах закупівель до підписання договорів. Керівники не мають доступу до докладних настанов і прикладів впровадження належної практики управління договірною діяльністю на додаток до положень законодавства. Так само бракує практичного навчання з питань управління договірною діяльністю.

2.3. Звітування

Звітування є зворотнім боком медалі стосовно ролі й цілей управлінської підзвітності. Вертикалі і процеси звітування є неодмінним і невід’ємним інгредієнтом будь-якої системи підзвітності (або внутрішньої — всередині установ — або зовнішньої — перед іншими установами та громадськістю). Ключовим елементом звітування, у якому полягає різниця між адміністративною та управлінською підзвітністю, є звітування про ефективність і результати роботи у протилежність від звітування про хід робіт. Звітування забезпечує зворотній зв’язок щодо того, як використовуються повноваження, делеговані по низхідній лінії від парламенту, уряду або міністра. Делегування повноважень не може слугувати своїй цілі, якщо не можна дізнатися, як використовуються такі повноваження. Крім того, коли в розпорядженні керівників є фінансові ресурси, слід забезпечити фінансове звітування, а щоб зробити інституційні звіти повністю ефективними, їх слід оприлюднювати.

2.3.1. Звітування щодо урядових та інституційних цілей

Чому це важливо

Для функціонування міцної системи управлінської підзвітності важливо, щоб керівники були здатні сприяти звітуванню своїх установ із ширших державних цілей і пріоритетів, а також із більш безпосередніх цілей самих установ, у тому числі, з цілей їхнього власного управління/департаменту/підрозділу. Надаючи сприяння звітуванню з урядових цілей, керівники вищої ланки виконують свою основоположну роль підтримки існуючому урядові та його політичній підзвітності.

Для того, щоб привести установу до досягнення результатів, звітування має бути регулярним, хоча й не надмірно частим. Впровадження надмірно амбіційних циклів моніторингу та звітування може призвести до непотрібного бюрократичного навантаження на керівників, а це згодом зашкодить самій цілі звітування в рамках системи ефективності. Звітування має залучати мінімальне адміністрування та забезпечувати надання максимально корисної та змістовної інформації для оцінювання досягнень на основі цілей і цільових показників різних рівнів.

Звіти в державному секторі слід також потрібно оприлюднювати, оскільки лише у випадку, коли звіти є загальнодоступними, вони можуть стимулювати культуру загальної підзвітності і призвести до тиску громадського контролю на політичних лідерів¹⁸⁷. Такий тиск, у свою чергу, створить підвищений тиск на керівників, змушуючи їх працювати на досягнення встановлених цілей і цільових показників.

¹⁸⁷ Див. також ОЕСР (2017), *Рекомендація Ради відкритого уряду*, ОЕСР, Париж, с. 3 [OECD (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, OECD, Paris, p. 3], <https://www.oecd.org/gov/Recommendation-Open-Government-Approved-Council-141217.pdf>.

Резюме аналізу Програми SIGMA

Що стосується загальних урядових практик звітування, то навіть у випадках, коли встановлено системи планування та формулювання цілей, вони не супроводжуються відповідними практиками моніторингу та звітування. Спільна проблема всього регіону полягає в тому, що урядові звіти здебільшого надають інформацію про хід робіт і проміжні результати та дуже рідко — про кінцеві результати.

У більшості урядів наявне звітування окремих адміністративних органів, але такі звіти часто не оприлюднюються. Відсутність звітування за цілями та цільовими показниками залишається головною проблемою розвитку управлінської підзвітності. Невстановлення цільових показників у першу чергу означає, що навіть численні звіти не сприяють розвитку управлінської підзвітності, оскільки неможливо буде встановити, чи керівник або підрозділ недовиконали, чи перевиконали свої завдання. Панівною практикою є підготовка звітів підрозділами у рамках урядових процесів звітування, що частіше за все виражається у звітуванні в рамках реалізації РПДУ. Звітування часто розглядається як тягар, а не інструмент управління і кращого планування. Система така, що досягнення цілей з точки зору керівників не призводить до конкретних наслідків.

Іншою серйозною перешкодою для сприяння розвитку управлінської підзвітності через звітування є відсутність у цих звітах видимої ролі профільних керівників або принаймні їхніх підрозділів. Навіть якщо вони наявні у звітах, вони зазначаються відповідальними за реалізацію заходів і ніколи — за досягнення результатів.

Рекомендації

1. Відповідно до вдосконалень, які слід зробити у процесах планування та визначення цілей, усі уряди повинні чітко встановити та регулювати зобов'язання їхніх установ регулярно звітувати з окремих цілей установ та публікувати ці свої звіти¹⁸⁸. Такі вимоги мають визначати пріоритетність звітування на основі результатів та конкретних цільових показників, а також мінімізувати обсяги надлишкової інформації на рівні діяльності. Подібні системи регулярного звітування повинні бути впроваджені й в установах.
2. З огляду на відсутність навчання зі стратегічного та оперативного планування (яке повинне бути обов'язковою частиною програм професійної підготовки керівників), уряди повинні розробити зручні в користуванні шаблони, настанови та приклади, які керівники могли б використовувати при складанні звітів. Слід подбати про те, щоб зробити цикли звітування й вимоги простими і раціональними, уникаючи дублювання й мінімізуючи адміністративне навантаження і при цьому максимально збільшивши інформацію на виході.
3. Звіти повинні встановити критичний зв'язок між цілями та конкретними керівниками і їхніми підрозділами. Для цього керівників слід у першу чергу зробити відповідальними за цілі, що повертає нас до планування вимог: плани повинні забезпечувати офіційне передання відповідальності за реалізацію. Наступним кроком має бути забезпечення чіткої відповідності

¹⁸⁸ ОЕСР (2017), SIGMA, *Принципи державного управління*, ОЕСР, Париж [OECD (2017), SIGMA, *The Principles of Public Administration*, OECD, Paris], Принцип 5 РКП щодо регулярного моніторингу ефективності уряду, підпринцип 3 щодо регулярного звітування.

шаблонів звітів шаблонам планів, що встановить зв'язок установ і підрозділів із тими самими цілями й цільовими показниками, що зазначені у планах.

Для того, що перетворити практики звітування на рушійну силу управлінської підзвітності, абсолютно необхідно забезпечити пріоритетне визначення високоякісних, конкретних та вимірюваних цілей. Більше того, сильна система вимірювання ефективності є важливою передумовою управлінської підзвітності.

Читачеві також слід звернутися до ризиків і застережень, викладених у Розділі 2.1.2, які так само застосовні й тут.

Детальний регіональний аналіз

Норми і практики звітування по всьому регіонові було критично оцінено в оцінюванні Програмою SIGMA у 2017 році¹⁸⁹, за частковим винятком Чорногорії. Навіть у випадках, коли встановлено системи планування та формулювання цілей, вони не супроводжуються відповідними практиками моніторингу та звітування. Спільна проблема всього регіону полягає в тому, що урядові звіти здебільшого надають інформацію про хід робіт і проміжні результати та дуже рідко — про кінцеві результати. У звіті про оцінювання Албанії зазначається, що у звітах щодо аналітичної програми та оперативних планів здебільшого надається статистична інформація щодо фактичної кількості здійснених заходів, а інформація щодо цілей реалізованих політик або законів дуже обмежена¹⁹⁰. Моніторинговий звіт 2017 року щодо БіГ зазначає, що «у звітах про імплементацію не повністю дотримано структури і логіки РПДУ. Наприклад, хоча в державному РПДУ містяться індикатори рівня проміжних результатів, ці індикатори не обговорюються та не представлені у річному звіті про імплементацію»¹⁹¹. Крім того, інформація про досягнення цілей здебільшого відсутня на всіх рівнях.

Один із рідкісних звітів, у якому визнаються окремі структурні одиниці Уряду ФБіГ, та навіть у цьому випадку структурні одиниці визнаються тільки такими, що відповідають за конкретні види діяльності¹⁹². Так само у звітах щодо РПДУ у Сербії у плані не міститься звітування з будь-яких цілей, а лише заходи (хоча, як пояснювалося в попередньому розділі, цілі не входять у затверджений і оприлюднений РПДУ, незважаючи на те, що їх було сформульовано та введено в планувальне програмне забезпечення).

У Косові «річний звіт щодо РПДУ є 119-сторінковим документом, розбитим на розділи, в яких описується досягнення за п'ятьма стратегічними пріоритетами, а окремі глави містять звіти від кожного профільного міністерства»¹⁹³. Якість самого звіту не є однаковою: деякі розділи (щодо Сталого економічного розвитку, працевлаштування й добробуту) містять певні результати, а інші — ні. Більше того,

¹⁸⁹ ОЕСР, SIGMA, Моніторингові звіти, ОЕСР, Париж [OECD (2017), SIGMA, Monitoring Reports, OECD, Paris].

¹⁹⁰ ОЕСР (2017), SIGMA, *Моніторинговий звіт: Албанія*, ОЕСР, Париж, с. 37.

¹⁹¹ ОЕСР (2017), SIGMA, *Моніторинговий звіт: Боснія і Герцеговина*, ОЕСР, Париж, с. 44.

¹⁹² Звіт про роботу Уряду ФБіГ за 2016 рік.

¹⁹³ ОЕСР (2017), SIGMA, *Моніторинговий звіт: Косово*, ОЕСР, Париж, с. 34.

оскільки цільові показники на етапі планування не визначаються, неможливо оцінити, чи результати є задовільними. Більше того, глави варіюються стосовно того, чи включають вони інформацію про бюджетні витрати, рівень здійснення діяльності тощо.

Насамкінець як у Колишній Югославській Республіці Македонії (де звіти нерегулярні), так і в Чорногорії (де вони регулярні), у звітах надається інформація лише про проміжні результати.

У більшості урядів наявне звітування окремих адміністративних органів, але такі звіти часто не оприлюднюються. У дійсності в Албанії й у Сербії практично жодного звіту нема у відкритому доступі¹⁹⁴. Найкраща регулярність оприлюднення річних інституційних звітів спостерігається в Чорногорії, у той час коли в БіГ (на державному рівні) і Косові установи оприлюднюють звіти лише спорадично, і така практика серед установ є нерівномірною. З іншого боку, у Косові інституційні звіти містяться у звітах Уряду, що оприлюднюються регулярно.

Панівною практикою по всьому регіонові є підготовка звітів підрозділами у рамках урядових процесів звітування, що частіше за все виражається у звітуванні в рамках реалізації РПДУ. В Албанії міністри зобов'язані щорічно звітувати щодо заходів, здійснених на реалізацію Урядової програми¹⁹⁵, тоді як установи регулярно звітують до Офісу Прем'єр-міністра щодо реалізації своїх планів роботи¹⁹⁶. Зобов'язання щодо звітування та відповідальності керівників ясно визнається законом про ФУК, хоча незрозуміло, якою мірою ці зобов'язання виконуються на практиці. У БіГ, Сербії і Косові міністерства звітують урядові в рамках звітування з РПДУ¹⁹⁷, тоді як у Колишній Югославській Республіці Македонії звіти за попередній період зазвичай містяться у середньострокових стратегічних планах¹⁹⁸. Слід, однак, зазначити, що в Косові інформація щодо досягнень установ міститься в річних фінансових звітах¹⁹⁹.

Проте аналіз оприлюднених звітів свідчить, що якість звітів по всьому регіонові є поганою. По-перше, у більшості випадків звіти не містять інформації про досягнення інституційних цілей і радше зосереджуються на діяльності. По-друге, у більшості випадків обов'язки окремих секторів/підрозділів у звітах не висвітлюються, а радше подаються як для установи у цілому. Це зазвичай є безпосереднім наслідком того факту, що цілі не передаються на нижчі рівні установ.

¹⁹⁴ На основі моніторингу проактивної підзвітності державних установ, що здійснюється в рамках проекту «WeBER».

¹⁹⁵ ОЕСР (2017), SIGMA, *Моніторинговий звіт: Албанія*, ОЕСР, Париж, с. 37.

¹⁹⁶ Комплексний аналіз, що ґрунтується на анкеті ЦПГ та результатах оцінювання Програмою SIGMA у 2017 році.

¹⁹⁷ Інституційні цілі зазвичай визначаються в рамках урядового процесу планування, а плани окремих установ безпосередньо включаються у РПДУ.

¹⁹⁸ На основі аналізу веб-сайтів і стратегічних планів Міністерства місцевого самоврядування, Міністерства праці і соціальної політики та Міністерства транспорту.

¹⁹⁹ Див., наприклад, звіти Міністерства діаспори: <http://gjuhaime.rks.gov.net/Faqe.aspx?id=43&l=0>.

Частковим винятком є Чорногорія, де міністерства надають річні звіти, які включають звіти окремих секторів/підрозділів, хоча вони перш за все зосереджуються на виконанні заходів²⁰⁰. Аналіз оприлюднених звітів у БіГ показує, що в них містяться числові дані щодо досягнення конкретних цільових показників (встановлених на рівні проміжних результатів)²⁰¹, але інформація щодо досягнень не завжди передається на нижчі рівні організаційної структури. У Колишній Югославській Республіці Македонії, незважаючи на те, що у стратегічних планах дійсно визнається відповідальність структурних одиниць (на рівні заходів/проміжних результатів), частини планів, присвячені звітуванню, нерівномірно структуровані (вони не містять матриці/таблиці, які могли б забезпечити одноманітну структуру, бо написані скоріше в довільній формі, оскільки для звітування немає шаблонів), а обов'язки окремих підрозділів не є очевидними.

В урядах не існує одноманітних форм звітування щодо секторальних стратегій. У деяких випадках самі стратегії або рішення на затвердження стратегій включають річні та/або піврічні зобов'язання щодо звітування. Фактична якість звітів також варіюється, і в них рідко наводиться систематичний аналіз прогресу на основі цілей. У багатьох випадках звіти не оприлюднюються, навіть після затвердження урядом.

Спільною проблемою, існування якої визнають усі керівники регіону, є те, що звітування часто вважається тягарем, а не інструментом, оскільки в багатьох випадках ніхто насправді не запитує, чи були досягнуті їхні цілі, за винятком випадків, коли наявний зовнішній тиск, що спонукає до досягнення цілей у конкретній сфері політики (наприклад, реформи УДФ і державного управління, де бюджетна підтримка сектору фінансується ЄС)²⁰². Міністри зазвичай не очікують від керівників вищої ланки звітів про досягнення цілей, хоча мали місце окремі спроби міністрів впровадити відповідальність за результат²⁰³. Проте незалежно від форми звітів, переважна більшість керівників у західнобалканських країнах (85%) кажуть, що їх просять звітувати про досягнення цілей підрозділу. Хоча 68% опитаних керівників повідомили про те, що у разі недосягнення цілей настають наслідки, тільки 36% відповіли, що наслідки настають по досягненні цілей²⁰⁴.

²⁰⁰ На основі аналізу річних звітів Міністерства фінансів, Міністерства економіки і Міністерства охорони здоров'я. Однак Міністерство охорони здоров'я на час написання не оприлюднило звіт за 2016 рік (і за 2017 — теж).

²⁰¹ Див. звіт Управління європейської інтеграції за 2016 рік: http://www.dei.gov.ba/dei/Akti_Direkcije/Izvje%20C5%A1tajioradu/Archive.aspx?langTag=sr-SP-Cyrl&template_id=120&pageIndex=1 та звіт Міністерства фінансів та Казначейства за 2016 рік <https://www.mft.gov.ba/srb/images/stories/ministarstvo/registar%20propisa/dokumenti/izvjestajoraduzaweb.pdf>.

²⁰² Засідання фокус-групи Програми SIGMA.

²⁰³ Наприклад, один з колишніх Міністрів державного управління Сербії впровадив практику внутрішнього звітування, за якою кожен заступник міністра повинен був звітувати щодо своїх головних досягнень. Проте після зміни міністра цю практику було припинено (вона була неформальною). На основі інтерв'ю з Секретарем Міністерства.

²⁰⁴ Згідно з опитуванням 2018 року, проведеним у шістьох західнобалканських урядах Проектом сприяння моніторингу громадянським суспільством реформи державного управління (WeBER) у координації з Програмою SIGMA.

2.3.2. Фінансова звітність

Чому це важливо

Повноваження установ і керівників мають супроводжуватися звітуванням як фінансових департаментів перед керівниками щодо поточної фінансової ситуації порівняно з бюджетом, так і керівників перед вищими щаблями керівництва та уряду щодо використання фінансових ресурсів — що в ідеалі має бути пов'язане з результатами. Для того, аби посилити відповідальність ключових керівників за результати, зв'язок між фінансових звітуванням, обов'язками керівників та проміжними і кінцевими результатами державної установи має бути чітким. Щоб бути повною мірою ефективними, звіти установ повинні оприлюднюватися.

Резюме аналізу Програми SIGMA

Фінансова звітність установ відсутня. Усі державні установи надають свої річні фінансові звіти, які зводяться в річний фінансовий звіт уряду. Вони надають інформацію про обсяги витрат порівняно з бюджетом, але більш аналітична інформація, як-от пояснення варіацій порівняно з бюджетом та зв'язки з фактичними проміжними й кінцевими результатами установи, надається не завжди.

Всередині установ державного сектору внутрішнє звітування не настільки систематичне. Звіти з виконання бюджету є доступними для керівних груп, але оскільки структура бюджету частіше за все не приведена у відповідність до керівної структури, більшість керівників не отримують регулярної інформації щодо своїх бюджетів. Оскільки керівники в міністерствах не мають повної картини щодо бюджетних коштів, вони також не залучені до фінансового звітування. У більшості випадків фінансова звітність не пов'язана з річними звітами про виконання.

Рекомендації

1. Слід привести у відповідність інформацію про діяльність із фінансовим та іншим річним звітуванням всередині установ. В ідеалі державні установи мають готувати єдиний звіт, що поєднуватиме елементи річного фінансового звіту та річного звіту про діяльність. Ці звіти мають бути доступними громадськості.
2. В установах державного сектору усім керівникам слід надавати регулярну інформацію про зобов'язання та рівні витрат їхніх бюджетів. Для того, що посприяти цьому, інформаційним системам управління фінансами потрібно передбачати таку інформацію²⁰⁵.

Процес зведення в єдине ціле фінансової звітності та звітності про діяльність має враховувати стан справ у плануванні роботи й може здійснюватися поступово — наприклад, через гармонізацію календарних планів для обох видів звітів та вимоги включення певних параметрів з однієї частини річного циклу звітування в інший звіт або посилання на нього.

²⁰⁵ ОЕСР (2017), *Принципи державного управління*, SIGMA, Париж [OECD (2017), *SIGMA, The Principles of Public Administration*, OECD, Paris], Принцип УДФ 7, підпринцип 1 щодо внутрішніх нормативно-правових актів, що забезпечують регулярне надання інформації для управління на належні рівні установи.

Детальний регіональний аналіз

Усі державні установи надають свої річні фінансові звіти, які зводяться у річний фінансовий звіт уряду. Вони проходять аудит вищих аудиторських установ та оприлюднюються. Однак інформація, що надається в них, загалом ЗМІ або навіть організації громадянського суспільства не цікавить. Вони надають інформацію про обсяги витрат порівняно з бюджетом, але більш аналітична інформація, як-от пояснення варіацій порівняно з бюджетом та зв'язки з фактичними проміжними й кінцевими результатами установи, надається не завжди.

З цього є кілька помітних винятків. У Колишній Югославській Республіці Македонії, наприклад, державні установи готують єдиний звіт, у якому об'єднано фінансову інформацію та інформацію про діяльність. У Косові підготовка таких звітів розподілена в часі, але все ще представляється в окремих документах. В Албанії усі бюджетні установи повинні надавати регулярну інформацію до Міністерства фінансів і економіки про досягнення цілей і проміжних результатів відповідно до виділеного річного бюджету. Керівники усіх установ державного рівня БіГ зобов'язані подавати до Міністерства фінансів та до Казначейства заяву про підзвітність із відомостями про реалізацію цілей установи разом зі звітом про виконання річного бюджету.

Впродовж бюджетного року міністерства фінансів публікують узагальнену інформацію щодо ключових категорій доходів і витрат, але ця інформація не описує ситуацію щодо витрат окремих установ.

У більшості урядів від керівників, відповідальних за різні сектори роботи, не вимагається подання фінансових звітів. Зазвичай бюджетні та фінансові департаменти або інші уповноважені підрозділи подають фінансові звіти вищому керівництву та в разі необхідності — до міністерств фінансів. В Албанії ті керівники всередині міністерств, які очолюють окремий підрозділ-розпорядник коштів або мають окремі асигнування з бюджету, надають регулярні фінансові звіти.

3. Подальші кроки

Керівники державного сектору в західнобалканських країнах стоять перед кількома адміністративними бар'єрами. Наразі їм дуже просто вказувати на ці бар'єри до управлінської підзвітності як на причину повільного прогресу або його відсутності. Водночас, концепція управлінської підзвітності вимагає реалізації вимогливих та витончених підходів до управління. Впровадження цих підходів у поточну практику не станеться миттєво, але робота має продовжуватися й повинна дедалі більше зосереджуватися на створенні належних умов для розвитку управлінської підзвітності.

Для того, щоб сприяти розвитку управлінської підзвітності, потрібно одночасно докладати різні зусилля. Глава 2 цього Документу містить докладні пропозиції урядам західнобалканських країн, які слід розглянути при плануванні та впровадженні змін у правила й методи конкретних управлінських процесів. Глава 3 пропонує більш стратегічний план подальших кроків.

Ясність функцій та цілей

Чітка структура ролей і обов'язків на усіх рівнях установи є критичною. Цей процес має розпочатися згори, оскільки зв'язок між політичними лідерами та державними службовцями вищої ланки є дуже важливим для практичного втілення в життя управлінської підзвітності. Повноваження щодо ухвалення рішень у процесі повсякденного управління не повинні бути покладені лише на міністрів та інших голів установи. У такому випадку їм дуже важко буде зосереджуватися на стратегічних питаннях.

Посилення управлінської підзвітності вимагає чіткого покладання відповідальності за дії та зосередженості на результатах, чіткого визначення цілей, прозорості, відкритої комунікації та наявності докладної інформації, необхідної для роботи.

1. **Повинні бути чітко визначені ролі** кожної ключової керівної посади в державному секторі — як політичної та вищої неpolітичної ланки — у рамках ієрархії державних виконавчих органів. Воно повинне бути закладене законодавством для державних службовців найвищої ланки в міністерствах та голів підпорядкованих міністерствам органів. Політичних лідерів треба звільнити від будь-якого навантаження, пов'язаного з операційним управлінням, а керівникам вищої ланки в міністерствах та відомствах потрібно делегувати повноваження щодо ухвалення рішень стосовно повсякденних проблем діяльності їхньої установи, у тому числі щодо фінансових та людських ресурсів, за які вони відповідають.
2. **Повинно використовуватися делегування** повноважень, дозволене загальним законодавством. Для досягнення цих результатів повинні бути наявні реальні процедури й настанови, що сприятиме установам, які бажають скористатися юридично визначеними можливостями такого делегування. Для стимулювання делегування повноважень щодо ухвалення рішень в інших установах має збиратися порівняльна інформація про практики делегування повноважень.
3. Для того, щоб цілі стали рушієм розвитку орієнтованої на результат управлінської підзвітності, **урядам потрібно консолідувати системи та**

процедури планування й забезпечити чітку ієрархію стратегічних та операційних планувальних документів. Використання цілей та індикаторів має стати частиною мінімальних вимог до цих планувальних документів, а центральні методологічні принципи та зворотний зв'язок мають бути доступні для установ державного сектору, які їх готують. Рішення на політичному рівні щодо визначення пріоритетів та політичне і стратегічне управління цілями є бажаними, але не за рахунок залучення в ці процеси керівників.

4. Уряди можуть створити для установ державного сектору умови і стимули, спрямовані на **розвиток систем планування внутрішньої роботи і звітування**, узгоджених зі стратегічними планами уряду, які сприятимуть реалізації урядових пріоритетів через чіткі оперативні плани, прив'язані до конкретних керівників та підрозділів усередині міністерств. Розрахунок витрат та бюджетне забезпечення є невід'ємною частиною планування річної діяльності. Внутрішнє звітування на рівні окремих керівників та їхніх підрозділів має складати основу для звітів вищого рівня та створити адекватну культуру звітування та підзвітності.

Управління ресурсами

Більшість керівників в урядах західнобалканських країн не відчують, що вони можуть або навіть повинні управляти наявними у них основними ресурсами. Проте для зростання управлінської підзвітності дуже важливо, щоб вони були здатні керувати своїми працівниками, передбачати операційний бюджет на рік та певною мірою впливати на нього.

5. **Політичні міркування повинні бути усунуті з рішень щодо комплектування кадрами та звільнення** окремих працівників, що не належать до керівної ланки або належать до керівників середньої ланки. Політики повинні ухвалювати загальні політичні рішення щодо збільшення або зменшення штатної чисельності державних органів, але вони не повинні приймати рішення щодо окремих призначень, підвищень у посаді, премій (якщо наявні), переведення на іншу посаду, понижень у посаді або звільнень. Це все — рішення керівників, спрямовані на створення вискоєфективних команд, а тому керівникам мають бути надані якомога більші повноваження для їх ухвалення.
6. **Системи атестації працівників повинні бути переглянуті і глибоко перероблені**, щоб забезпечити керівників простим, але корисним інструментом, який максимальною можливою мірою сприяє розбудові культури довіри. Практичні рішення можуть включати обговорення індивідуальної ефективності працівника, не зосереджуючись на атестації, для того, щоб зміцнити довіру між керівниками й підлеглими. На підтримку процедур та настанов має проводитися обов'язкове навчання з УЛР. Якщо керівники кваліфіковані в УЛР, припинення трудових відносин стане останнім засобом, що використовуватиметься лише тоді, коли не допомогли ані атестація, ані професійна підготовка, ані інші засоби. Цей процес має йти пліч-о-пліч із професіоналізацією кадрових підрозділів установ.
7. **Керівники повинні мати офіційно встановлені бюджети або бюджетні пакети**, навіть якщо наразі в них немає автономії щодо їх використання на етапі виконання. Таке узгодження між бюджетом і структурами управління

може й не бути на рівні закону про бюджет, затвердженого парламентом, але може просто бути встановлене головами окремих бюджетних установ, що дозволить достатню гнучкість щодо перерозподілу коштів. Усім керівникам слід надавати докладну регулярну інформацію принаймні щодо зобов'язань та фактичних витрат із їхніх бюджетів.

8. Коли управління та системи моніторингу належним чином впроваджені, принаймні усім **керівникам вищої ланки потрібно делегувати відповідальність за окремі рішення щодо витрат у межах їхніх бюджетів** (у тому числі, за рішення про публічні закупівлі) з адміністративним попереднім контролем, що здійснюватиметься відповідними посадовими особами, відповідальними за внутрішній фінансовий контроль. Попередній контроль з боку керівництва вищих ланок або політичного рівня має бути замінений на належне звітування фінансових департаментів.

Звітування

9. Установи державного сектору повинні **оприлюднювати звіти про досягнення цілей принаймні один раз на рік**. Законодавство має встановити чіткі мінімальні вимоги до цих звітів, що централізовано виконуватимуться, а уряди повинні розробити зручні у користуванні шаблони, настанови й приклади для керівників. Слід подбати про те, щоб зробити цикли звітування і вимоги простими й раціональними, уникаючи дублювання і зайвої інформації щодо конкретної діяльності для того, щоб мінімізувати адміністративне навантаження і при цьому максимально збільшити інформацію про досягнення результатів. Звіти повинні встановити критичний зв'язок між цілями установ та цілями конкретних керівників або їхніх департаментів/підрозділів.
10. Інформація про діяльність, що вимагається, повинна бути **узгоджена з внутрішньою та зовнішньою річною звітністю установи**. В ідеалі державні установи мають готувати єдиний звіт, що поєднуватиме елементи річного фінансового звіту та річного звіту про діяльність, але на початкових етапах підготовка й оприлюднення цих звітів принаймні має бути синхронізована. Важливо, щоб ці звіти були загальнодоступні.

Прийом на роботу, відбір та професійна підготовка державних службовців вищої ланки

Ефективне управління не може здійснюватися без компетентних керівників. Урядам слід зосередити свою увагу на основній групі керівників вищої ланки в центральному уряді, як пропонується в Документі Програми SIGMA щодо професіоналізації вищої ланки державної служби²⁰⁶. Треба розуміти, що в довгостроковій перспективі керівники вищої ланки державного сектору можуть бути лише тоді насправді залучені в реалізацію урядових програм, що їх створюють установи з необхідним

²⁰⁶ ОЕСР (2018) «Аналіз професіоналізації вищої ланки державної служби та подальші кроки у західнобалканських країнах», Документ Програми SIGMA № 55, Видавництво ОЕСР, Париж [OECD (2018), “Analysis of the professionalisation of the senior civil service and the way Forward for the Western Balkans”, SIGMA Paper No. 55, OECD Publishing, Paris]

потенціалом, та бути професійно підготовленими до них, якщо їхня власна професійна компетентність та незалежність забезпечені з самого початку²⁰⁷.

11. Уряди повинні **розробити та впровадити моделі компетенцій для керівників вищої ланки**, які впорядковуватимуть і спрямовуватимуть прийом на роботу на випробування кандидатів та послужать основою для професійної підготовки.
12. Кандидати на посади керівників вищої ланки повинні проходити **комплексні випробування на професійну компетентність** перед тим, як міністр, прем'єр-міністр або будь-який інший виробник рішень не отримає можливість ухвалити остаточне рішення щодо відбору.
13. Центральним службам підготовки державних службовців вищої ланки необхідно **вкласти більше у підвищення компетентності керівників** через пропонування заходів більш індивідуально налаштованого навчання й коучингу, підтримку налагодження зв'язків та сприяння мобільності працівників для того, щоб зберегти талановитих державних службовців вищої ланки та зробити свій внесок у професіоналізм і стабільність державної служби вищої ланки.

Управлінська підзвітність як складова частина інших реформ

Розвиток управлінської підзвітності не може бути відокремлений від інших зусиль, спрямованих на вдосконалення функціонування державного управління, у тому числі УДФ. Розвиток кращих умов для управлінської підзвітності вимагає спільного розуміння того, що це означає в національному контексті, а також розуміння розподілу ролей серед ключових державних органів, що очолюють реформи у державному секторі. Оскільки зусилля, спрямовані на розвиток умов для управлінської підзвітності, обмежені законодавством про ДВФК та просуваються виключно ЦПП, чия політична вага є обмеженою, змусити її працювати буде вельми проблематично.

14. Чільним міністерствам **необхідно продовжувати ключові реформи державного управління та УДФ**²⁰⁸, приділяючи при цьому більше уваги ролі керівників державного сектору, зокрема, їхнім стимулам та здатності бути підзвітними за результати та законну діяльність їхніх команд. Іншими словами, аспекти, пов'язані з відповідальністю, повноваженнями та автономією керівників державного сектору, мають бути уважно розглянуті при плануванні структурних змін у державному управлінні. Основні установи

²⁰⁷ Додаткову інформацію див. у принципах, що готуються Робочою групою ОЕСР з працевлаштування і управління в державному секторі (РЕМ) для керівників державного сектору [GOV/PGC(2018)10]. РЕМ працює над визначенням поточних тенденцій та належної практики, що стосуються умінь, компетенцій та ефективності. РЕМ — це колективний міжнародний форум практиків високого рівня, які бажають вирішити поточні проблеми, що впливають на державну службу в цілому та реформу державної служби. Ця група здійснює порівняльний аналіз із питань, пов'язаних зі стратегічним управлінням державною службою та компенсацією, що надає урядам унікальні дані для формування їхніх програм реформування.

²⁰⁸ Відповідно до Принципів державного управління, ОЕСР (2017), SIGMA, *Принципи державного управління*, ОЕСР, Париж [OECD (2017), SIGMA, *The Principles of Public Administration*, OECD, Paris].

слід глибше ознайомити з питанням куратора управлінської підзвітності, призначеного з-поміж урядових органів, чия роль полягатиме у сприянні концепції і її захисті.

15. **Групам керівників установ державного сектору необхідно більше підтримки та прямих стимулів для розробки ефективних систем внутрішнього контролю.** При створенні нових норм і процедур стратегічного планування, удосконаленні інформації щодо бюджетного контролю та створенні нових кадрових служб і служб фінансового управління, слід враховувати потреби керівників вищої і середньої ланки, дотримуючись при цьому централізованих настанов. ЦПГ мають відігравати більшу роль у підтримці груп керівників при встановленні функціональних систем внутрішнього контролю в основних установах державного сектору.
16. Кожен уряд повинен здійснити власний **аналіз наявних перешкод до управлінської підзвітності** в державному секторі. Це допоможе критично оцінити роботу, що триває, а також спрямовувати всебічні реформи державного управління та надавати сприяння зосередженню на керівниках і управлінській підзвітності. Ці аналізи мають встановити, серед інших речей, ті нормативно-правові акти, які наразі ускладнюють можливість для керівників належним чином виконувати свої ролі, та які, таким чином, бажано буде змінити.

Уряди не зобов'язані готувати додаткові, офіційно затверджені плани дій із цього питання. Скоріше, запропоновані цілеспрямовані внутрішньоурядові аналізи перешкод до управлінської підзвітності можуть стати джерелом більш довгострокового планування окремих реформ, спрямованих на краще державне управління.

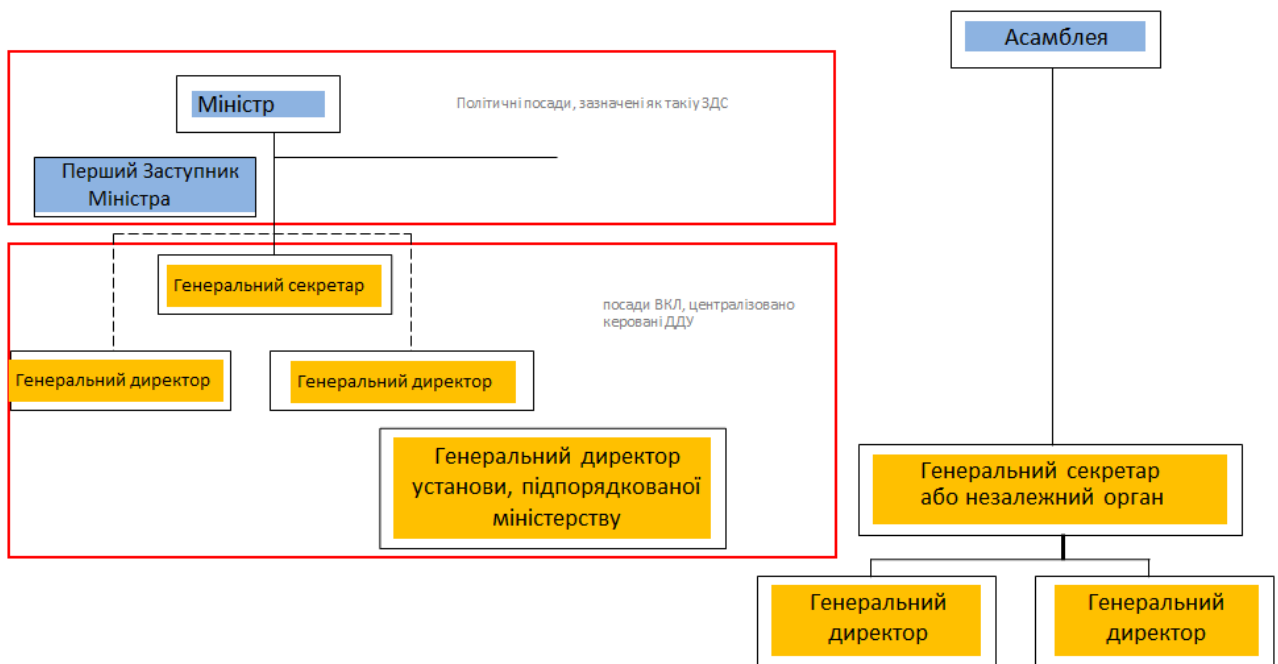
Додаток А. Управлінська ієрархія міністерств регіону²⁰⁹

Умовні позначення

Синій: Політичні посади загалом охоплюються законодавством у сфері державної служби

Жовтий: Найвищі посади державної служби, що визначаються законодавством про державну службу (ЗДС)

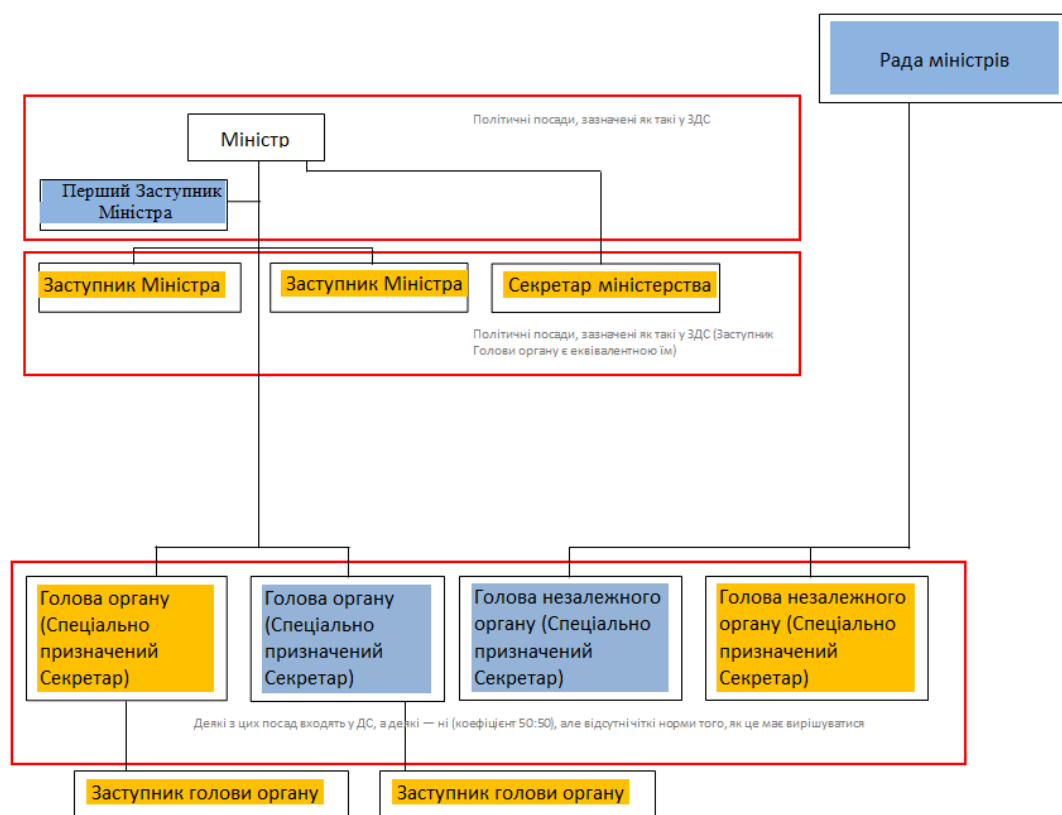
Албанія



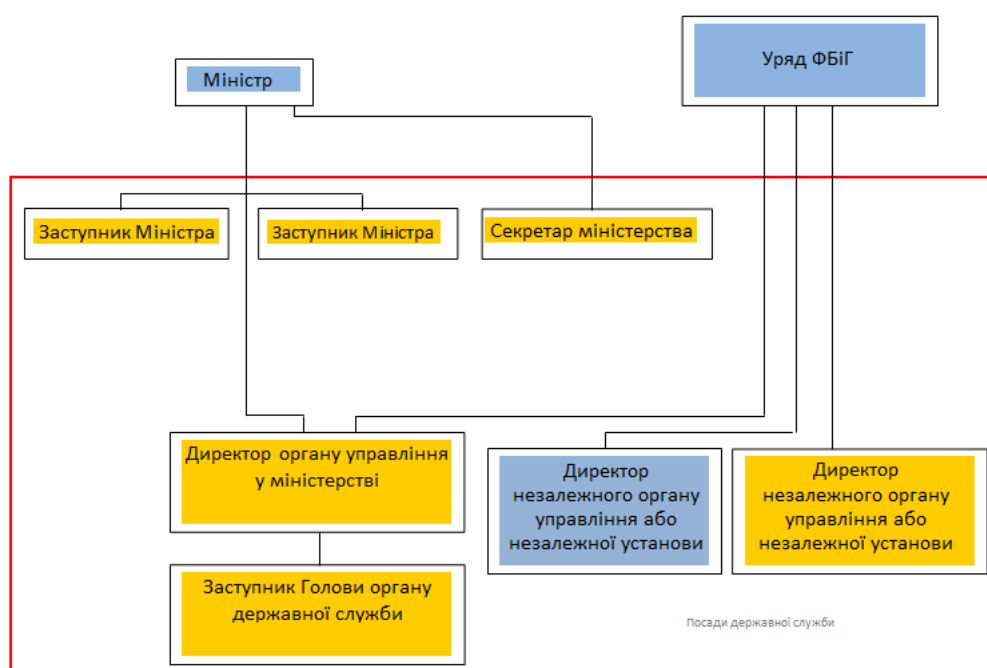
Примітка: ВКЛ = Вища керівна ланка, ДДУ = Департамент державного управління

²⁰⁹ ОЕСР (2018) «Аналіз професіоналізації вищої ланки державної служби та подальші кроки в західнобалканських країнах», Документ Програми SIGMA № 55, Видавництво ОЕСР, Париж [OECD (2018), “Analysis of the professionalisation of the senior civil service and the way Forward for the Western Balkans”, SIGMA Paper No. 55, OECD Publishing, Paris]

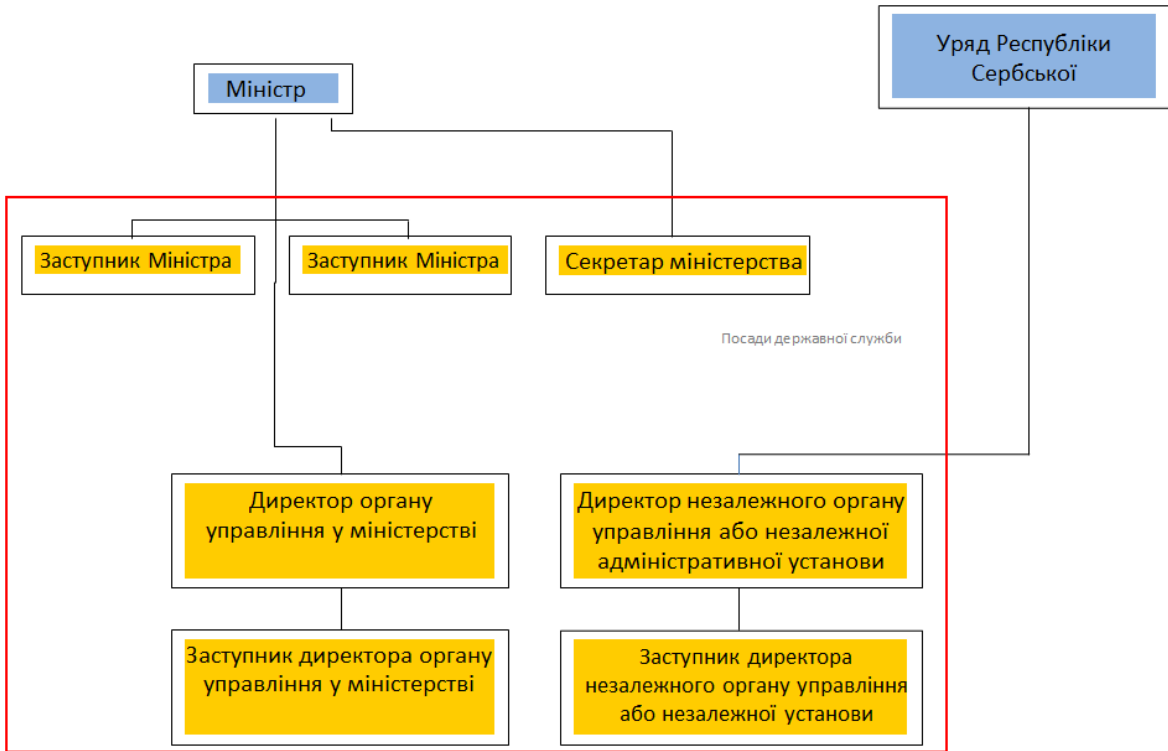
Боснія і Герцеговина, державний рівень



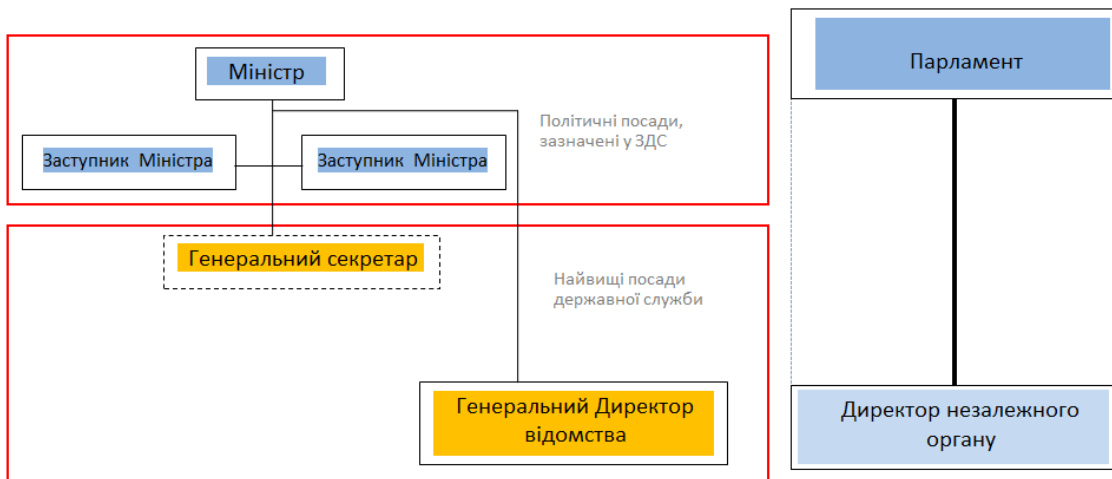
Федерація Боснії і Герцеговини



Боснія і Герцеговина, Республіка Сербська



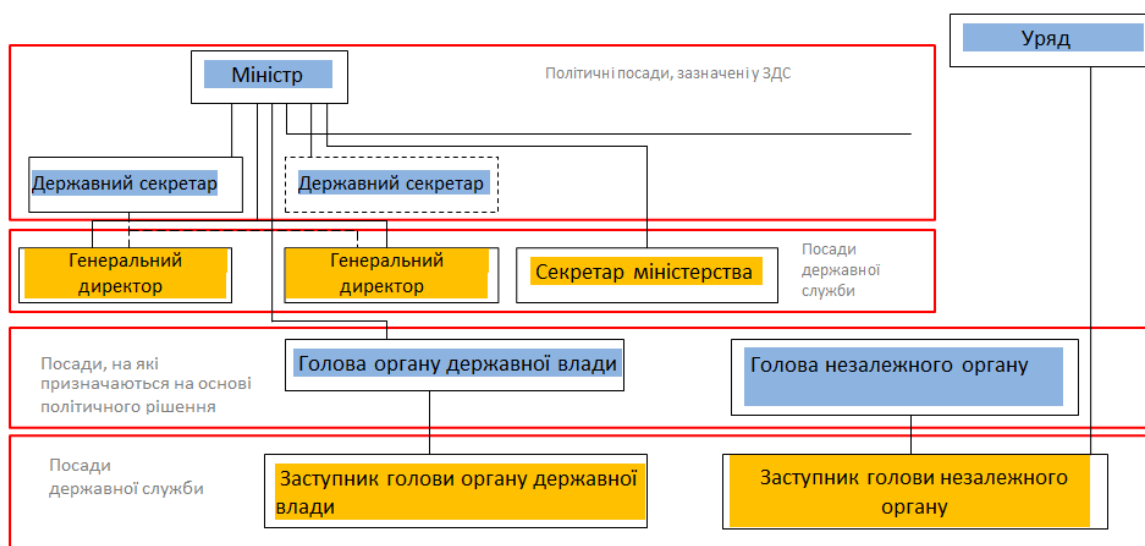
Косово



Колишня Югославська Республіка Македонія



Чорногорія



Примітка: У Чорногорії новий Закон про державних службовців і працівників бюджетної сфери наближає голів органів державної влади і незалежних органів до посад державної служби. Однак, на час написання закон іще не набрав повної сили.

Сербія



Додаток В. Матриця делегування — узагальнений підхід до делегування права на ухвалення рішень

Чому делегування потрібне для ефективного управління міністерськими структурами?

1. По-перше, міністр має усі повноваження щодо ухвалення рішень, і тільки він є підзвітним у структурі міністерств.
2. Проте ця модель призводить до низки значних недоліків: а) вона відволікає міністрів від їхніх основних функцій, тобто від вироблення політик і стратегій більш високого рівня; б) вона дає лише оманливе відчуття нагляду за великою кількістю рішень, оскільки міністр насправді не здатен приймати інформовані рішення з усіх питань, що входять у сферу компетенції його/її міністерства; в) вона призводить до значних затримок в ухваленні рішень; г) вона перешкоджає будь-якому просуванню до управлінської підзвітності, оскільки керівники нижчих ланок, позбавлені прав на ухвалення рішень, не можуть бути повністю підзвітними за ефективність своєї роботи.
3. Отже, наявна потреба в децентралізації повноважень щодо ухвалення рішень і в передачі механізмів підзвітності на нижчі рівні керівництва для того, щоб забезпечити належний рівень автономії.

Таблиця 6. Матриця делегування

Делегування від кого	Делегування кому	Правова форма	Характер делегування	Варіант відкликання переданих повноважень	Потенційний обсяг (невичерпний перелік)	Запобіжні/контрольні заходи	
1-й рівень	Міністр	Найвища посада державної служби, тобто генеральний секретар, державний секретар, міністр тощо.	Законодавство	Не стосується осіб, тобто пов'язане з функцією, а не з особою	Жодної	Загальна відповідальність за всі організаційні питання, у тому числі: <ul style="list-style-type: none"> ● УЛР — управління (неполітичне) персоналом та функції наймача, такі як, наприклад, комплектування кадрами, розподіл персоналу та забезпечення навчання, санкцій і винагород ● фінансове управління — зобов'язання з бюджетного забезпечення, укладення договорів, витрат та використання майна. ● державні закупівлі — здійснення нагляду за всіма функціями укладання договорів ● управління ефективністю діяльності — складання плану діяльності та нагляд за виконанням узгоджених цілей і цільових показників установи ● нагляд за діяльністю підпорядкованих органів 	<ul style="list-style-type: none"> ● повна адміністративна, дисциплінарна та кримінальна відповідальність державних службовців вищих ланок ● попереднє візування (підписи, що вимагаються для конкретних рішень, таких як підписання договорів про публічні закупівлі)
	Міністр	Керівники вищої ланки, як-от директори та заступники міністрів	ВАРІАНТ 1: Законодавство (загальне підтвердження повноважень) + окремий акт делегування повноважень, тобто поєднання загального й індивідуального	ВАРІАНТ 1: Стосується осіб, тобто добігає кінця зі звільненням, відставкою зазначених осіб («особа, що делегує повноваження» або	ВАРІАНТ 1: Установа може відкликати повноваження в будь-який час ВАРІАНТ 2: Делеговані повноваження можуть бути відкликані через	Такі обов'язки, як <ul style="list-style-type: none"> ● видання адміністративних актів ● представництво інтересів міністерства (... зайняття офіційної посади від імені міністерства) з окремих питань політики ● функції, що стосуються зовнішніх стейкхолдерів, як-от розгляд запитів на отримання публічної інформації та представництво інтересів міністерства в 	<ul style="list-style-type: none"> ● Дозвіл включає порогові значення ● Вимагається попередній підпис ● Адміністративні акти підлягають оскарженню

			підтвердження повноважень ВАРІАНТ 2: Законодавство (загальне підтвердження повноважень) + внутрішні нормативно-правові акти міністерства	«уповноважена особа») ВАРІАНТ 2: Не стосується осіб	зміни у внутрішніх нормативно-правових актах міністерства	офіційному спілкуванні з третіми сторонами <ul style="list-style-type: none">ініціювання процесів публічних закупівель за узгодженою вартістю, підписання договорів про закупівлі та нагляд за виконанням договорів	
2-й рівень	Генеральний секретар	Керівники вищої ланки часто підпорядковуються генеральному секретареві (голови департаментів або секторів, такі як директори та заступники міністрів)	ВАРІАНТ 1: Внутрішнє положення Міністерства + окремий акт делегування ВАРІАНТ 2: Внутрішнє положення Міністерства	ВАРІАНТ 1: Стосується осіб ВАРІАНТ 2: Не стосується осіб	Делеговані повноваження можуть бути відкриті в будь-який час	Організаційні питання секторального значення, у тому числі: <ul style="list-style-type: none">визначення цілей та цільових показників для працівників та проведення атестацій (або нагляд за атестаціями працівників у разі, якщо вони проводяться керівниками нижчих ланок)поради і пропозиції щодо системи санкцій і винагородпропозиції стосовно підготовки прямих підлеглихпереведення працівників між малими підрозділамизатвердження договорів із низькою вартістю та платежів у межах бюджету, виділеного департаментуповсякденний нагляд за підпорядкованими органами (тобто за відомствами, що працюють у певній області політики)	<ul style="list-style-type: none">вимагається попередній підпис, наприклад, віза фінансового департаменту перед фінансовими зобов'язаннямирегулярне звітуванняаналіз випадкової вибірки рішеньвнутрішній аудит, результати якого безпосередньо доповідаються міністру або генеральному секретарю
	Керівники вищої ланки (голови)	Керівники середньої ланки, такі як начальники	Внутрішнє положення Міністерства +	ВАРІАНТ 1: Стосується осіб ВАРІАНТ 2:	Делеговані повноваження можуть бути	Організаційні питання не пов'язані безпосередньо з державним	<ul style="list-style-type: none">регулярне звітування

	департаментів або секторів, такі як директори та заступники міністрів)	підрозділів, груп тощо	окремий акт делегування	Не стосується осіб	відкликані в будь-який час	фінансуванням або рішеннями, які впливають на права працівників: <ul style="list-style-type: none"> ● функції управління персоналом, що не виконуються на вищому рівні ● затвердження щорічної відпустки ● пропозиції з навчання персоналу ● затвердження відрядження ● визначення цілей та цільових показників для працівників та оцінювання роботи підлеглих 	<ul style="list-style-type: none"> ● аналіз випадкової вибірки рішень ● внутрішній аудит, результати якого безпосередньо доповідаються міністру або генеральному секретарю
--	--	------------------------	-------------------------	--------------------	----------------------------	---	--

Програма SIGMA

Програма SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) — спільна ініціатива ОЕСР та Європейського Союзу, переважно фінансувана якою здійснює ЄС. Програма SIGMA співпрацює з країнами-партнерами над зміцненням систем державного врядування та спроможностей державного управління впродовж 25 років.

У співпраці з Європейською Комісією (ЄК), Генеральним директором з питань сусідства і переговорів з розширення (DG NEAR), ми наразі працюємо з:

Албанією, Боснією і Герцеговиною, Колишньою Югославською Республікою Македонією, Косово, Чорногорією, Сербією та Туреччиною як з державами-кандидатами та потенційними кандидатами; а також з

Алжиром, Вірменією, Азербайджаном, Єгиптом, Йорданією, Ліваном, Молдовою, Марокко, Тунісом і Україною як з країнами в рамках політики сусідства ЄС.

Програми SIGMA надає допомогу у шести ключових сферах діяльності:

1. Стратегічна програма реформування державного управління
2. Формування і узгодження політики
3. Державна служба і управління людськими ресурсами
4. Підзвітність
5. Надання послуг
6. Управління державними фінансами, публічні закупівлі і зовнішній аудит.

Програма SIGMA проводить аналіз і надає зауваження щодо:

- Систем і установ врядування
- Нормативно-правових баз
- Стратегій реформування і планів дій
- Прогресу у впровадженні реформ.

Програма SIGMA надає:

- Поради щодо структури реформ та визначення їхніх пріоритетів
- Методологію та інструменти на сприяння імплементації
- Рекомендації щодо вдосконалення законодавства та організаційно-розпорядчих заходів
- Можливості отримання передового досвіду від широкого кола країн, у тому числі в рамках регіональних заходів
- Програми документи та порівняльні дослідження багатьох країн.

Докладнішу інформацію щодо Програми SIGMA можна знайти на нашому веб-сайті: www.sigmaweb.org

© ОЕСР 2018

Оскільки SIGMA є частиною Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), до її публікацій застосовні ті ж самі умови користування: <http://www.oecd.org/termsandconditions>.