



SIGMA

Creating Change Together



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

Інструментарій для підготовки, реалізації, моніторингу, звітності та оцінки стратегій реформування державного управління і секторальних стратегій

Посібник для партнерів Програми SIGMA

ДОПОВІДЬ ПРОГРАМИ SIGMA № 57

Дозвіл для публікації надано Карен Хілл, керівником Програми SIGMA

2 Rue André Pascal
75775 Paris Cedex 16
France

<mailto:sigmaweb@oecd.org>

Тел.: +33 (0) 1 45 24 82 00

www.sigmaweb.org

Цей документ було підготовлено за фінансової підтримки Європейського Союзу (ЄС). Він не представляє офіційні погляди ЄС, ОЕСР або її країн-членів або партнерів, які беруть участь у Програмі SIGMA. Висловлені думки та аргументи належать авторам.

Цей документ, а також будь-які дані та будь-які карти, включені до цього документу, не ставлять під сумнів статус або суверенітет будь-якої території, делімітацію міжнародних кордонів та меж і назви будь-якої території, міста чи району.

© ОЕСР 2018 – Використання цього матеріалу, як цифрового так і друкованого, регулюється Загальними положеннями та умовами, які можна знайти на веб-сторінці ОЕСР <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

ОЕСР є замовником перекладу цього документу, офіційними версіями якого є лише тексти англійською та французькою мовами. Назва цього документу англійською мовою: Vági, P. and E. Rimkute (2018), "Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies: Guidance for SIGMA partners", SIGMA Papers, No. 57, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/37e212e6-en>.

Зміст

Передмова	4
Резюме	6
Вступ	8
Контекст розробки Інструментарію	8
Призначення Інструментарію	9
На кого розрахований цей Інструментарій?	9
Структура Інструментарію.....	9
Деякі обмеження	10
Цикл процесу розроблення і реалізації стратегії.....	11
Чому завчасне планування є важливим для розроблення стратегії?	15
Ключові питання для планування процесу розроблення стратегії	15
1. Аналіз проблем	17
1.1. Планування аналізу.....	23
1.2. Найбільш поширені аналітичні засоби.....	25
1.3. Методи збирання даних для аналізу.....	31
1.4. Як визначити коло установ для проведення аналізу	32
2. Визначення обсягу і пріоритетності	35
2.1. Інструмент визначення пріоритетності у розробленні стратегій РДУ, створений програмою SIGMA	36
3. Постановка завдань	40
3.1. Формування бачення	40
3.2. Стратегічні завдання та їх ієрархія.....	41
3.3. Прив'язування завдань до проблем та їхніх причин	46
3.4. Ключові аспекти процесу постановки завдань	47
4. Розроблення показників	50
4.1. Типи показників	51
4.2. Зв'язки між завданнями та діями й показниками, якими вимірюється їх виконання	54
4.3. Обов'язки з вимірювання показників і якість показників	55
4.4. Установлення базових і цільових значень	57
4.5. Використання паспортів показників	62
5. Розроблення плану дій	65
5.1. Типи дій.....	66
5.2. Процес формування дій.....	68
5.3. План дій.....	72

6. Розрахунок витрат	75
6.1. Класифікація витрат і деякі підходи до їх розрахунку	76
6.2. Логічні кроки процесу розрахунку витрат	78
6.3. Урахування результатів розрахунку витрат перед завершенням розроблення стратегії	82
7. Моніторинг і звітність	85
7.1. Роль моніторингу, звітності та оцінки у процесі реалізації стратегії	87
7.2. Що таке моніторинг і звітність?	87
7.3. Від чого залежить ефективний моніторинг і звітність?	88
7.4. Організаційна структура і функції щодо моніторингу реалізації стратегії та відповідної звітності	93
8. Оцінка	96
8.1. Хто і що має оцінювати?	96
8.2. Види та обсяг оцінки	99
9. Управління і координація РДУ	102
9.1. Склад органів управління	104
9.2. Фактори успіху в управлінні РДУ	106
Глосарій деяких основних термінів, використаних у цьому Інструментарії	111
Програма SIGMA	113

Передмова

Належна діяльність системи державного управління є передумовою прозорого і ефективного демократичного врядування. Вона складає основу для функціонування держави, визначаючи здатність уряду надавати державні послуги і сприяти конкурентоспроможності та зростанню.

Досягнення необхідного рівня ефективності державного управління вимагає реформ у багатьох сферах політики та управління. Якщо реформи плануються і впроваджуються розрізнено і несистемно, вони не здатні перетворити систему врядування і функціонування державного управління згідно з очікуваннями¹. Досягнення результатів вимагає, щоб уряди спрямовували та координували реалізацію загального бачення реформ і виконання пріоритетних завдань.

В основі будь-якої успішної стратегії реформування лежать ефективне і чітке лідерство, добре функціонування механізмів реалізації, зрозумілий порядок підзвітності та фінансова сталість. Ці чинники є критично значущими для того, щоб стратегія дійсно була реалізована, а не існувала лише на папері.

За минулі роки Програма SIGMA надала ряду країн допомогу у розробленні планів реформування їхніх систем державного управління, а також у опрацюванні та запровадженні відповідних механізмів моніторингу і звітності щодо цих реформ. SIGMA також допомогла країнам побудувати національні системи стратегічного планування з метою забезпечити, щоб для процесів розроблення і моніторингу їхніх секторальних стратегій забезпечувався однаковий рівень якості та застосовувалися єдині концептуальні підходи, незалежно від специфіки конкретної сфери політики.

У цьому Інструментарії викладені практичні ідеї та поради, а також легкі для використання засоби, орієнтовані на тих, хто займається розробленням та реалізацією стратегій реформування державного управління (РДУ) і секторальних стратегій. Він ґрунтується на набутому досвіді, рекомендація, порадах і засобах, розроблених і поширюваних Програмою SIGMA та рештою Директорату державного управління ОЕСР.

Наведені в Інструментарії настанови проведуть читача кожним етапом процесу розроблення, реалізації, моніторингу стратегій та загального управління стратегіями. Він охоплює:

- аналіз проблем;
- визначення пріоритетності напрямів реформування;
- постановку завдань;
- визначення показників (із базовими та цільовими значеннями);
- планування дій та розрахунок витрат на них;

¹ Глибше розуміння відмінностей між поняттями «зміна» і «реформа» висвітлено у роботі Huerta Melchor, O. (2008), "Managing Change in OECD Governments: An Introductory Framework", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 12 [Уерта Мельхор, О. (2008), «Управління змінами в урядах країн ОЕСР: загальний вступ», у публікації *ОЕСР, Робочі доповіді з державного управління*, № 12], видавництво ОЕСР, Париж, <https://doi.org/10.1787/227141782188>.

- моніторинг реалізації, звітність і оцінку;
- управління РДУ і відповідне навчання.

В Інструментарії також наведено ряд рекомендацій, засобів і шаблонів.

Керівництво розроблення Інструментарію здійснювали Петер Вагі (Програма SIGMA) і Егле Рімкюте (Литва) за істотної експертної підтримки Мартиньша Крієвінса (Латвія). Авторський колектив також хотів би подякувати Драганові Джуричу, Зухрі Османович-Пасіч, Йоланді Требіцькій, Мілені Лазаревич, Ліляні Узелач та Ружді Халілі, які допомогли експертними порадами, а також колегам із Європейської Комісії (ЄК) і Директорату державного управління ОЕСР, які рецензували Інструментарій та надали безцінні коментарі та пропозиції.

Резюме

За останні десятиріччя функціонування систем державного управління стало одним із головних питань у дискусіях щодо економічного розвитку і демократизації.

Визнання того, що відповідальне державне управління є критично значущим для демократичного врядування і економічного розвитку, відповідає Цілям сталого розвитку ООН². У Цілі 16, серед іншого, передбачено сприяння розбудові миролюбного і всеохопного суспільства задля сталого розвитку, забезпечення всім доступу до правосуддя і створення ефективних, підзвітних та інклюзивних інституцій на всіх рівнях. Крім того, у Цілі 8 зазначено сприяння всеохопному і сталому економічному зростанню, зайнятості та гідній праці для всіх.

Добре функціонуюче державне управління несе переваги та вигоди як громадянам, так і державі. По-перше, воно дозволяє урядам досягати цілей їхньої політики і забезпечує належне виконання політичних рішень та правових норм, сприяючи цим політичній ефективності та стабільності. Навпаки, неефективне державне управління спричиняє затримки, недовість, невизначеність, корупцію та інші форми поганого управління, що призводить до обурення громадян, їх розчарування, спротиву та протесту проти держави та її інституцій. Ці чинники підривають легітимність уряду і можуть спричинити недієздатність держави.

По-друге, важливість державного управління для розвитку економіки визнана на міжнародному рівні³. Разом із відповідним законодавством і незалежною, дієвою судовою владою якісне державне управління є невід'ємною основою ринку, який добре функціонує. Інвестори оцінюють ризик значною мірою прогнозованістю адміністративних рішень, що залежить від стабільності інституційно-політичного середовища. Погане управління, у формі адміністративних прорахунків і тривалих та надмірно складних адміністративних процесів, перешкоджає економічним ініціативам потенційних вітчизняних та іноземних інвесторів, несприятливо впливаючи на зайнятість і політичну стабільність⁴.

Одним із важливих аспектів ефективного управління є здатність планувати важливі реформи так, щоб у логічний спосіб виконувати чітко визначені політичні завдання за допомогою цілеспрямованих дій з урахуванням наявних ресурсів. Ці

² Організація Об'єднаних Націй (2015), *Цілі сталого розвитку*, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>.

³ Див. ОЕСР (2017), *Уряд: стислий огляд, 2017 р.*, видавництво ОЕСР, Париж, https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en, а також Департамент економічних і соціальних питань ООН, *Доповідь про світовий державний сектор за 2015 р.*, <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN95253.pdf>.

⁴ Виходячи з визнання цих викликів і необхідності узагальнення порівняльних знань та передової міжнародної практики, Директорат державного управління ОЕСР зараз розробляє Рамкову політику раціонального державного управління, гнучкий діагностичний засіб, що має допомогти урядам у розробленні та впровадженні ефективних підходів до реформ у царині державного управління.

дії повинні бути спрямовані на усунення виявлених і проаналізованих недоліків або проблем, на розв'язання котрих націлені реформи.

Документи стратегічного і поточного планування повинні бути чіткою дорожньою картою реалізації окремих напрямів політики. Ці документи планування повинні трансформувати заяви про пріоритети політичного рівня у завдання і цілі реформ, визначати дії та установи, відповідальні за їх виконання, передбачати виділення необхідних ресурсів і містити іншу актуальну інформацію для впровадження програми реформ. Після прийняття документів планування процес виконання має бути підтриманий відповідним фінансуванням і адміністративною спроможністю у ключових задіяних установах.

Оскільки реформи зазвичай потребують істотних ресурсів і цілеспрямованої реалізації упродовж ряду років, вирішальну роль також відіграє структура і функціонування належної системи координації та управління – структура, яка дозволяє за потреби вживати коригувальних заходів для забезпечення успішної реалізації реформ. Такі системи можуть функціонувати ефективно лише за умови, що вони діють на основі достовірних даних як про хід виконання, так і просування реформ відносно встановлених цілей. Отже, для того, щоб директивні органи успішно спрямовували процеси реформ, потрібно розробити потужну систему моніторингу і звітності, а також оцінки результатів реформ.

Цей Інструментарій для підготовки, реалізації, моніторингу, звітності та оцінки стратегій РДУ і секторальних стратегій являє собою узагальнення досвіду, накопиченого Програмою SIGMA більш ніж за 25 років роботи з партнерами над цими питаннями, та практичних засобів, розроблених Програмою SIGMA за цей період.

Основне коло потенційних користувачів цього Інструментарію включає персонал центрального апарату урядових установ, галузевих міністерств, відомств та інших установ державного сектора, на які покладено задачу розроблення і реалізації стратегій та планів дій до них. Крім того, Інструментарій може бути корисним джерелом для зацікавлених сторін у царині співпраці з розвитку, як-от партнери з розвитку, організації-виконавці, залучені до надання допомоги в цілях розвитку, неурядові організації та організації громадянського суспільства, які працюють у різних сферах державного управління.

Вступ

Контекст розробки Інструментарію

У 2014 році Європейська Комісія запровадила РДУ як третій основоположний компонент політики розширення, разом із верховенством права та економічним урядуванням. Комісія вперше надала визначення РДУ, наголосивши, що РДУ охоплює такі основні напрямки: стратегічні засади РДУ; формування і координація політики; державна служба і управління людськими ресурсами; підзвітність; надання послуг; управління державними фінансами. РДУ наразі вважається однією з ключових реформ, які країнам потрібно реалізувати на ранньому етапі вступу до ЄС як передумову успішного результату цього процесу і для забезпечення у кінцевому підсумку свого ефективного функціонування у складі ЄС.

Значущість РДУ також була підкреслена під час перегляду Європейської політики сусідства (ЄПС) у 2015 році та у Глобальній стратегії ЄС 2016 року. У цих стратегічних документах, де наведено таке саме визначення РДУ, як і у контексті розширення, особливо наголошується на важливості підзвітної системи державного управління як ключового елемента демократичного врядування і економічного розвитку.

На прохання ЄК Програма SIGMA розробила Принципи державного управління⁵ (далі – «Принципи»), в яких визначила вимоги щодо належного функціонування системи державної адміністрації, котре визначено одним з елементів як політики розширення, так і ЄПС. Ці Принципи втілюють у практику всезагальні принципи належного врядування, зокрема й ті, що закріплені у Цілях сталого розвитку, особливо у Цілі 16⁶.

Принципи закладають концептуальну базу ефективного і дієвого державного управління, головні вимоги до нього та його ключові аспекти. Крім того, вони встановлюють структуровані рамки, у яких можна проводити аналіз систем і процесів державного управління країн-кандидатів і потенційних кандидатів на вступ до ЄС та країн, охоплених ЄПС, і розробляти відповідні рекомендації.

У рамках свого активнішого підходу до РДУ ЄК також виступає за те, щоб уряди країн і сама ЄК **інтегрували (впроваджували) певні відповідні Принципи державного управління у діяльність секторального рівня**⁷ з метою

⁵ ОЕСР (2017), SIGMA, *Принципи державного управління*, ОЕСР, Париж, http://sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf і ОЕСР (2016), SIGMA, *Принципи державного управління: рамкова основа для країн, охоплених ЄПС*, ОЕСР, Париж, <http://sigmaweb.org/publications/Principles%20-ENP-Eng.pdf>.

⁶ Зокрема у її завданнях 16.6, 16.7, 16.10 та 16.A.

⁷ Інтеграція Принципів державного управління в роботу секторів відображена у ряді нещодавніх документів ЄК, наприклад, у *Посібнику з твіннінгу*: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/twinning-manual-revision-2017-final-updated-09-08.pdf>

забезпечити, щоб горизонтальні зусилля з реформи державного управління не гальмувалися через неузгоджені підходи в різних секторах.

Призначення Інструментарію

Мета Інструментарію для підготовки, реалізації, моніторингу, звітності та оцінки як стратегій РДУ, так і секторальних стратегій – надати підтримку урядам та державним адміністраціям країн, які віддані справі виконання завдань, передбачених Ціллю сталого розвитку 16, і дотримання Принципів.

Інструментарій безпосередньо пов'язаний з Принципами у таких напрямках, як **стратегічні засади РДУ та формування і координація політики**.

Розроблення і реалізація стратегій РДУ і секторальних стратегій – це процеси, які потребують визначення головних проблем, з якими стикається адміністрація даної країни, розробки чітких завдань та цілей, спрямованих на розв'язання цих проблем, і трансформації цих завдань та цілей у конкретні дії. Процес розроблення стратегій РДУ відрізняється від розроблення секторальних стратегій тим, що він охоплює теми, які є наскрізними за характером і які впливають на функціонування всієї системи державного управління (як, наприклад, якість управління людськими ресурсами, підзвітність установ державного сектора, раціональне управління державними фінансами, науково обґрунтоване прийняття рішень). Отже, **управління РДУ** вимагає особливих форм управління, які побудовані з урахуванням цього наскрізного аспекту і, таким чином, відрізняються від управління секторальними стратегіями.

На кого розрахований цей Інструментарій?

Цей Інструментарій містить практичні пояснення і поради, а також легкі у користуванні засоби для осіб, які займаються розробленням і реалізацією як стратегій РДУ, так і секторальних стратегій. Отже, головною цільовою аудиторією Інструментарію є **працівники апарату урядових установ, галузевих міністерств, відомств та інших установ державного сектора**, на яких покладено завдання розроблення і реалізації стратегій й відповідних планів дій. Крім того, Інструментарій може слугувати корисним джерелом для **зацікавлених сторін у співробітництві в царині розвитку**, як-от партнери з процесу розвитку, організації-виконавці, залучені до надання допомоги в царині розвитку, **неурядові та громадські організації**, які працюють у різних галузях державного управління.

Інструментарій побудований так, щоб його можна було застосовувати у регіонах, охоплених політикою розширення та сусідства ЄС, якщо буде визнано, що комплексні горизонтальні й галузеві реформи не приносять очікуваних результатів і не справлятимуть бажаний вплив через їх планування і реалізацію у несистемний, ситуативний спосіб.

Структура Інструментарію

У наступних главах Інструментарію читач пройде кожним етапом процесу розроблення, реалізації, моніторингу стратегій та загального управління стратегіями. Матеріал охоплює аналіз проблем, визначення пріоритетності напрямів реформування, постановку завдань, визначення показників (із базовими

та цільовими значеннями), планування дій та розрахунок витрат на них, моніторинг реалізації, звітність і оцінку, а також – стосовно РДУ – управління процесом і навчання. В Інструментарії (а також у додатках до нього) наведено ряд рекомендацій, легких у застосуванні засобів і шаблонів, які допоможуть у розробці та реалізації стратегій.

Інструментарій побудований за **принципом циклів/етапів**, який передбачає демонстрацію та пояснення характерних взаємозв'язків між різними етапами розроблення і реалізації стратегій. Наприклад, актуальність завдань стратегії залежить від того, наскільки добре визначено проблеми, а чіткість завдань реформи, у свою чергу, впливає на те, наскільки успішно сформовано відповідні показники для вимірювання виконання цих завдань. Циклічний принцип також дозволяє побачити, що розроблення і реалізація стратегій – це не одноразова процедура, а безперервний процес навчання, який дозволяє переглядати стратегічні завдання та заходи, виходячи з набутого досвіду. Він також допомагає пояснити процеси розроблення стратегій та управління стратегіями, що стосуються конкретно РДУ⁸.

До складу Інструментарію входять:

- **пояснювальний документ** (наведені нижче глави), у якому детально висвітлено цикл розроблення і реалізації стратегій, наведені приклади стосовно РДУ з досвіду роботи Програми SIGMA з її партнерами, доопрацьовані для цього Інструментарію, та подано посилання на додаткові матеріали, розроблені іншими установами;
- **додатки**, що містять допоміжні засоби (шаблони та рамкові структури) для подальшого використання читачами у процесі розроблення і реалізації стратегій, а також як додаткові детальні приклади, наведені в ілюстративних цілях.

Деякі обмеження

Хоча Інструментарій є корисним дороговказом для розроблення стратегій у будь-якому секторі, особи, які здійснюють розроблення секторальної стратегії, повинні забезпечити, щоб у **цій стратегії були дотримані всі правила, встановлені на рівні центрального уряду для розроблення секторальних стратегій**. Крім того, оскільки управлінські структури для розроблення і реалізації секторальних стратегій залежать від конкретного сектора і його контексту, в Інструментарії не наведено вказівок щодо шляхів здійснення управління секторальними стратегіями, а висвітлено питання управління стратегіями РДУ і координації РДУ. Отже, хоча одну й ту саму логіку і одні й ті самі визначені ключові ролі та

⁸ Подібно циклічному підходові, використаному в Інструментарії, у Керівних принципах Генерального директорату з питань сусідства і переговорів з розширення ЄК (DG NEAR) та інших матеріалах із питань розроблення стратегій використовується підхід, побудований на так званій «логіці втручання», що ілюструє послідовний та обмежений у часі процес визначення стратегічних заходів втручання. Докладнішу інформацію з цього питання див. у публікації Європейська Комісія (2016), *DG NEAR, Керівні принципи зв'язування планування/програмування, моніторингу і оцінки*, Брюссель, с. 30 (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/2016/20160831-dg-near-guidelines-on-linking-planning-programing-vol-1-v0.4.pdf).

обов'язки основних координаційних форумів можна застосувати до будь-якого сектора, деякі аспекти стосуються лише стратегій РДУ, що обумовлено наскрізним характером РДУ.

Програма SIGMA не несе відповідальності за зміст матеріалів, розроблених іншими організаціями, згаданими в Інструментарії. Автори вважають, однак, що вони можуть становити інтерес для читачів, які бажають розширити свої знання, не обмежуючись лише темами, висвітленими в Інструментарії.

Термінологія, використана в Інструментарії, не обов'язково узгоджена з термінологією, використаною у згаданих документах. Терміни, фрази та поняття, що роз'яснюються в Інструментарії, основані виключно на досвіді та практиці Програми SIGMA. Наприклад, хоча автори Інструментарію прагнули забезпечити узгодженість із Керівними принципами зв'язування планування/програмування, моніторингу і оцінки (DG NEAR, 2016 р.), можуть мати місце певні термінологічні відмінності між цими двома документами.

Шаблони, наведені у додатках, розроблені Програмою SIGMA таким чином, щоб будь-який користувач міг адаптувати і заповнити їх згідно зі своїми конкретними потребами. SIGMA не може взяти на себе відповідальність за матеріал, розроблений під час використання цих шаблонів.

Цей документ не зобов'язує читача вивчати його від початку до самого кінця. Його скоріше слід вважати довідником, яким читачі можуть користуватися на різних етапах розроблення і реалізації стратегій. З цієї причини ми пропонуємо, щоб читач звертався до різних частин Інструментарію там і тоді, де і коли вони будуть актуальними для реального процесу роботи читача.

Інструментарій та додатки до нього розроблені на основі досвіду, накопиченого Програмою SIGMA за роки роботи з партнерами та шляхом узагальнення прикладів належної практики різних країн і концептуального мислення щодо розроблення і реалізації стратегій. Таким чином, цей документ є «моментальним знімком» рекомендацій, основаних на наявних знаннях і досвіді. Оскільки тема розроблення і реалізації стратегій займає помітне місце у міжнародній літературі, а також є однією з ключових сфер роботи Програми SIGMA, цей Інструментарій слід вважати динамічним документом, який може переглядатися і коригуватися на основі нового досвіду і подій у міжнародному контексті.

Цикл процесу розроблення і реалізації стратегії

Розроблення і реалізація стратегії, моніторинг її реалізації, відповідна звітність і управління – це динамічний, складний, багатократний та інтерактивний процес, у ході якого уряд – на засадах **інклюзивної взаємодії** з внутрішніми та зовнішніми зацікавленими сторонами – виявляє проблеми, визначає свої завдання та розставляє їх за пріоритетами, планує діяльність для виконання цих завдань (включно з розрахунком своїх витрат і визначенням джерел фінансування) і запроваджує систему вимірювання (з цільовими показниками) для перевірки ходу виконання і забезпечення усунення труднощів на етапі реалізації. По суті, процес розроблення і реалізації стратегії в цілому відповідає циклу планування політики, структура і застосування якого має всезагальний характер і який складається з таких етапів:

1. **Аналіз проблем.** Аналіз поточного стану справ (досягнень, викликів і можливостей), бажано також на основі досвіду, отриманого з попередніх звітів за результатами моніторингу і оцінки попередніх реформ, якщо такі звіти існують.
2. **Визначення пріоритетності проблем і завдань.** Розгляд і відбір проблем, які слід розв'язати, виходячи з їхньої нагальності, важливості чи масштабу, згідно з пріоритетами уряду і наявними ресурсами та з урахуванням думок установ, яких вони стосуються, і широкої спільноти зацікавлених сторін.
3. **Постановка завдань.** Визначення бажаного масштабу зміни порівняно з поточним станом справ стосовно відібраних проблем, які слід розв'язати.
4. **Визначення показників із базовими, проміжними та цільовими значеннями.** Розробка способів вимірювання ступеню виконання визначених завдань, а також установлення вимірних цільових значень, які відображають масштаб і напрям передбаченої зміни та очікуваний рівень результативності.
5. **Планування дій.** Опрацювання визначених завдань та цільових значень, результатом якого є планова програма основних видів діяльності (разом із строками та обов'язками з виконання), розрахована на виконання завдань та забезпечення бажаної зміни.
6. **Розрахунок витрат на планові види діяльності та реформи.** Обчислення фінансових і негрошових витрат, необхідних для виконання планових дій та реалізацію передбаченої зміни, а також визначення джерел фінансування погоджених дій.
7. **Моніторинг і звітність.** Розроблення і впровадження процесу та системи, що дозволяють регулярно проводити оцінку ходу виконання планів із метою забезпечення ефективної та дієвої реалізації.
8. **Оцінка.** Розробка і впровадження побудованої на показниках системи оцінки досягнення передбачених цілей реформи у порівнянні з визначеними проблемами існуючого стану справ із метою коригування, уточнення або припинення певних реформ або підтримання розробки нових етапів реформ.

На додаток до вищенаведених етапів циклу існує ще один важливий аспект для стратегій РДУ, а саме **рамкова основа управління та координації РДУ**. Стратегії РДУ повинні розроблятися так, щоб кожний елемент вищезгаданого циклу міг функціонувати ефективно і дієво, а кожний етап або крок циклу виконувався **на основі консультацій** з різними урядовими та зовнішніми зацікавленими сторонами. Ці консультації сприяють визначенню і обговоренню проблем та рішень, а також посиленню співпричетності до процесу реформ у країні, надійності та реалістичності цього процесу. В ідеалі консультації слід організувати так, щоб під час консультацій розглядалося питання **гендерного балансу**, причому по відношенню до розроблення стратегії (особливо у випадку стратегій, які стосуються РДУ). Аналіз впливу з гендерної точки зору (як у процесі розроблення стратегій, так і впродовж усього терміну їх реалізації) слід урахувати під час планування реформ у будь-якому секторі⁹.

⁹ Додаткові матеріали щодо гендерно-орієнтованого врядування див. у публікації ОЕСР (2018), *Інструментарій з комплексного гендерного підходу і забезпечення гендерної рівності*, Париж, <http://www.oecd.org/gender/governance/toolkit/>.

Під час розроблення комплексних секторальних стратегій, які охоплюють ряд установ і зацікавлених сторін, рівною мірою важливо забезпечити належну структуру управління і координації, що відображає інституційну та тематичну комплексність.

Важливо наголосити на тому, що і РДУ, і секторальні реформи слід проводити з максимальною прозорістю, **забезпечуючи комунікацію та наочність** цих реформ як усередині системи управління, так і поза її межами, для чого слід ретельно планувати і здійснювати, з належною об'єктивністю та цілеспрямованістю, відповідні комунікаційні заходи щодо цілей реформ та досягнення цих цілей¹⁰. Залучення громадян є ключовим аспектом упродовж усього циклу розроблення і реалізації стратегій. Його можна забезпечити лише за умови, що уряд чітко висловив готовність вести свої справи у відкритий, зрозумілий та прозорий спосіб, широко розповсюджуючи інформацію – в інтернеті чи іншими засобами – яка всебічно описує урядові ініціативи мовою, зрозумілою громадянам¹¹.

Графічна схема циклу процесу розроблення і реалізації стратегії наведена на рис. 1.

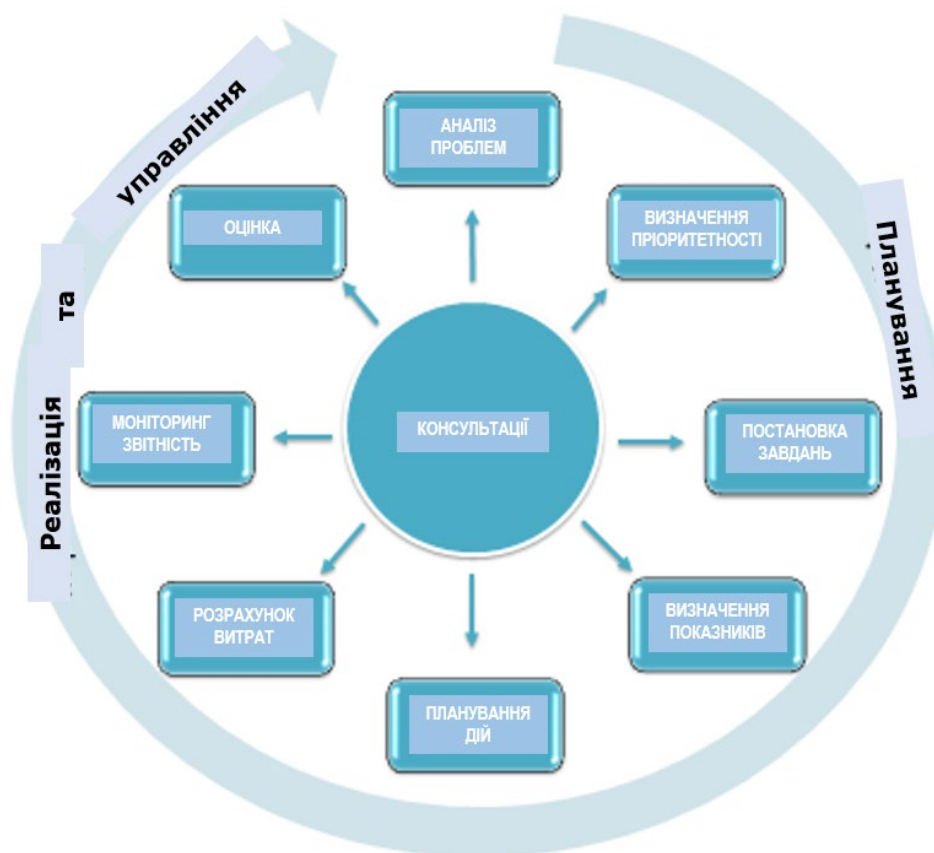
Важливо зазначити, що цей циклічний підхід є лише одним способом представлення складного процесу розроблення і реалізації стратегій. Існують інші різноманітні методики, але у них є один спільний аспект із циклічним підходом: усі вони спрямовані на підтримку всебічного, всеосяжного і комплексного процесу створення стратегій та політик. У проведених останнім часом дослідженнях наводяться вагомні аргументи на користь застосування урядами під час розроблення і реалізації нових політик або стратегій системного або проектного мислення¹².

¹⁰ Додаткову інформацію про важливість висвітлення реформ і відповідну методiku див. також у публікації Європейська Комісія (2017), *Керівні настанови щодо бюджетної підтримки*, Брюссель, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/bs_guidelines_2017.pdf, с. 62-64.

¹¹ Необхідність усеосяжного і прозорого розроблення політики та відповідного врядування лежить в основі Партнерства «Відкритий Уряд» (ПВУ), ініціативи, до якої з часу її започаткування у 2011 році приєдналося майже 100 країн і міст, що зобов'язалися активно підвищувати рівень відкритості та підзвітності своїх органів влади, а також оперативності їх реагування на потреби громадян. ПВУ розробила серію корисних посібників для посадовців, які приймають рішення, та зацікавлених сторін із питань реалізації цих зобов'язань. Докладну інформацію див. за посиланням <http://www.opengovpartnership.org>. Додаткові матеріали щодо прихильності ОЕСР до принципів відкритого уряду див. у Рекомендації Ради щодо ініціативи «Відкритий Уряд», прийнятої 14 грудня 2017 р. Радою ОЕСР, та у публікації ОЕСР (2016), *Відкритий Уряд: глобальний контекст і подальші кроки*, видавництво ОЕСР, Париж, <https://doi.org/10.1787/9789264268104-en>.

¹² Докладну інформацію про системне мислення та його застосування у реформах системи врядування див. у публікаціях ОЕСР (2017), *Системні підходи до вирішення проблем у державному секторі: робота зі змінами*, видавництво ОЕСР, Париж, <https://doi.org/10.1787/9789264279865-en>, та ОЕСР (2017), *Сприяння інноваціям у державному секторі*, видавництво ОЕСР, Париж, <https://doi.org/10.1787/9789264270879-en>.

Рис. 1. Етапи процесу розроблення і реалізації стратегії



Чому завчасне планування є важливим для розроблення стратегії?

Існує міцний зв'язок між успішністю реформ і ретельністю, з якою планувалися ці реформи. Крім того, тим, на кого покладено завдання розробки стратегії, потрібно **достатньо часу** для ретельного розгляду існуючих проблем (на основі доказів), проведення консультацій з тими, на кого впливає дана стратегія, та залучення цих суб'єктів, правильне формування завдань та визначення найбільш підходящих показників, опрацювання найкращого набору ключових дій та точного обчислення витрат на них. Заради забезпечення інклюзивності процесу розроблення, необхідної об'єктивності реформ і співпричетності до них зовнішнім зацікавленим сторонам (іншим зацікавленим установам та недержавним суб'єктам) необхідно надати достатньо часу для ефективної участі у процесу розроблення стратегій.

Поспішність у процесі розроблення стратегії легко може призвести до неякісного аналізу, відсутності чіткості щодо потрібних напрямків реформування (завдань), неправильного або неповного пакету ключових дій та низького рівня довіри до реформ, результатом чого стане незадоволення внутрішніх і зовнішніх зацікавлених сторін. У найгіршому випадку неналежний процес розроблення може призвести до низьких рівнів виконання передбачених заходів або завдати функціонуванню системи державного управління чи галузі або суб'єктам, на яких впливає стратегія, більше шкоди, ніж користі. Отже, щоб забезпечити належну якість і достовірність стратегії, важливо виділити достатньо часу і організаційних ресурсів на її розроблення і прийняття.

Якщо розроблення нової стратегії починається тільки тоді, коли закінчився термін дії попередньої стратегії (або безпосередньо перед цим), найбільш імовірним наслідком є часовий розрив у процесі реформування. Це може спричинити різні ризики, наприклад, інституційну нестабільність, втрату темпів реформування, дефіцит фінансування і навіть втрату довіри до процесу реформ узагалі. Крім того, якщо адміністрація не долучилася до процесу розроблення стратегії достатньо завчасно, уряд може стикнутися з політичним тиском або іншими зовнішніми вимогами на предмет прискорення дій, тому він почне вимагати пришвидшити розроблення стратегій, через що не буде забезпечено оптимальний темп цього процесу і так само виникнуть проблеми з якістю та надійністю кінцевого продукту.

У середньому, виходячи з досвіду SIGMA, на розроблення і прийняття стратегії РДУ або секторальної стратегії йде від 9 до 12 місяців. У деяких випадках цей процес може тривати навіть довше, залежно від обставин. Отже, **розроблення стратегії** (або перегляд чинної стратегії) має початися **щонайменше за 12 місяців до передбаченого початку її реалізації** або закінчення терміну дії чинної стратегії.

Ключові питання для планування процесу розроблення стратегії

Плануючи процес розроблення стратегії РДУ або секторальної стратегії, посадовцям слід урахувати такі аспекти:

- **методи і засоби збирання і аналізу даних**, які будуть використовуватися (зокрема, встановлення вихідних значень показників), тому що різні методи потребують для реалізації різні обсяги часу;

- **людські та фінансові ресурси**, потрібні для розроблення стратегії, залежно від того, чи буде стратегія розроблятися з використанням тільки внутрішніх ресурсів або ж деякі завдання з її розроблення необхідно передати для виконання на сторону¹³;
- процес, методи, обсяг і склад організаційних **структур для розроблення стратегії**;
- процеси, методи та цільова аудиторія **консультацій** із зовнішніми зацікавленими сторонами (як неурядовими, так і міжвідомчими), зокрема з громадянами, згідно з національними вимогами щодо залучення зацікавлених сторін.

Усі вищезазначені фактори справляють вплив на часові рамки процесу розроблення стратегії. Вони можуть або скоротити, або подовжити строк розроблення стратегії, тому їх слід ретельно розглянути завчасно. Щоб полегшити цей процес, може бути корисно скласти **директивний документ** (наприклад, документ із викладенням концепції), вказавши у ньому ключові етапи, найважливіші зацікавлені сторони, склад робочих органів, загальні строки всього процесу, ресурси, потрібні для всіх компонентів розроблення стратегії, та деталі запланованих консультацій та комунікаційних заходів¹⁴.

Що стосується РДУ, рівною мірою важливо заздалегідь установити, що бажає прийняти країна: **один документ із стратегією РДУ або кілька стратегій, що стосуються РДУ**. Єдиного найкращого способу формування стратегічної документальної бази РДУ не існує. Кількість стратегій, що стосуються РДУ, залежить від адміністративної/інституційної структури і складності та масштабу РДУ. Наприклад, реформа управління державними фінансами (УДФ) – складна сфера, яка часто планується в окремій стратегії. У випадку наявності кількох стратегій особливо важливо забезпечити, щоб інформація про різні сфери РДУ, охоплені різними стратегіями, та про управління цими сферами спрямовувалася через єдиний або повністю узгоджений інформаційний канал (систему і процеси моніторингу і звітності) та єдину або повністю узгоджену структуру управління. У такий спосіб установи, які відповідають за різні складові реформи, зможуть ефективно координувати свої дії, рішення та розподіл ресурсів – як для розроблення різноманітних стратегічних документів, так і для їх реалізації.

¹³ Детальнішу інформацію про проблеми, пов'язані з забезпеченням необхідними кваліфікованими кадрами для високоефективної державної служби, і деякі новітні тенденції у розв'язанні цих проблем, див. у публікації ОЕСР (2017), *Кваліфіковані кадри для високоефективної державної служби*, Огляди державного управління, видавництво ОЕСР, Париж, <https://doi.org/10.1787/9789264280724-en>. Робоча група ОЕСР із питань зайнятості у державному секторі та державного управління (РЕМ) працює над виявленням поточних тенденцій та передової практики щодо навичок, компетенцій та продуктивності. РЕМ – це оснований на співробітництві міжнародний форум практиків вищої ланки, які прагнуть вирішувати існуючі проблеми, що впливають на державні послуги та реформу державної служби. Вона проводить порівняльний аналіз питань, що стосуються стратегічного управління державною службою та оплати праці, результати якого надають урядам унікальні дані, що лягають в основу їхніх програм реформ.

¹⁴ Детальнішу інформацію про управління програмами та проектами див. за посиланнями <https://ec.europa.eu/europeaid/node/1579> та <https://europa.eu/capacity4dev/t-and-m-series/minisite/list-available-publications>

1. Аналіз проблем

Перший етап процесу розроблення стратегії – **аналіз поточної ситуації** з метою **виявлення проблем та їхніх причин, а також викликів та можливостей для реформування**. На цьому етапі група, що розробляє стратегію, повинна зібрати **підтвердні докази** стосовно виявлених проблем, викликів і можливостей та надати ці докази особам, які приймають рішення на різних стадіях процесу розроблення. Докази – це наявні факти, дані або інформація, що показують, чи є висловлене переконання, судження чи пропозиція вірними або переконливими.

Цей етап є ключовою частиною розроблення стратегії, тому що результати аналізу пізніше використовуються для **визначення пріоритетності, постановки завдань та визначення дій**. Якість аналізу є вирішальним чинником у забезпеченні якості стратегії: обсяг аналізу визначить, які види проблем можна виявити та підтвердити, що, у свою чергу, справить докорінний вплив на завдання стратегії. З цієї причини вибір методів збирання і аналізу даних вимагає належного планування з метою уникнути упередженості та недалекоглядності, а також забезпечити залучення ключових зацікавлених сторін.

Результати аналізу проблем будуть узагальнені у подальшій стратегії або у формі окремого розділу (як, наприклад, у стратегіях РДУ Албанії¹⁵, України¹⁶ і Чорногорії¹⁷ та у Національній програмі основних реформ Тунісу на 2016-2020 рр.¹⁸), або у підрозділі, де деталізуються завдання реформи (як, наприклад, у стратегіях РДУ Молдови¹⁹ та Грузії²⁰), що залежить від методологічних вимог до розробки стратегій у даній країні. Аналіз має бути стислим і точним, з викладенням лише аналітичної, а не описової інформації. Додаткову інформацію та підтвердні дані за потреби можна навести в окремому додатку до стратегії.

Тим не менш, **зміст аналізу повинен бути широким і всеосяжним**, щоб охопити всі актуальні аспекти політичних питань, що розглядаються. Пізніше, на етапі

¹⁵ Комплексна стратегія РДУ на 2015-2020 роки, квітень 2015 р., http://dap.gov.al/images/DokumentaStrategjik/PAR_Strategy_2015-2020_English.pdf.

¹⁶ Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки, червень 2016 р., <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80#n9>.

¹⁷ Стратегія реформування державного управління Чорногорії на 2016-2020 роки, липень 2016 р., <http://www.mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=268749&rType=2&file=PUBLIC%20ADMINISTRATION%20REFORM%20STRATEGY%20IN%20MONTENEGRO%202016-2020.pdf>.

¹⁸ Національна програма основних реформ на 2016-2020 роки, січень 2016 р., https://www.tustex.com/sites/default/files/PNRM2016_2020.pdf.

¹⁹ Стратегія реформування державного управління на 2016-2020 роки, червень 2016 р., https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/strategie_actualizata_par_strategy_2016-2020_30jun16.pdf.

²⁰ Дорожня карта реформування державного управління на період до 2020 року, травень 2015 р., [http://gov.ge/files/425_49309_322150_15.07.21-PublicAdministrationReformRoadmap2020\(Final\)\(1\).pdf](http://gov.ge/files/425_49309_322150_15.07.21-PublicAdministrationReformRoadmap2020(Final)(1).pdf).

визначення пріоритетності та обсягу стратегії, ключові актуальні елементи широкомасштабного аналізу використовуються як орієнтири для відповіді на запитання про те, чому певні проаналізовані проблеми залишаються у стратегії неохопленими (якщо це має місце). Разом з тим, для розроблення актуальної та достовірної стратегії обов'язково необхідно провести комплексний аналітичний огляд поточного стану справ, виявивши при цьому головні виклики та причини цих проблем. Виконання цієї задачі якнайкраще забезпечується, якщо група, що працює над аналізом, формується у спосіб, який дозволяє представити різні погляди, та має **багатопрфільний характер** – як у плані обсягу знань її членів, так і з точки зору інституційного чи секторального складу.

Головними результатами аналізу повинні бути основані на доказах перелік і опис:

- основних результатів, досягнутих завдяки чинній та попередній стратегіям (з акцентом на тому, чи завершено реформи, про які йдеться);
- головних проблем або вузьких місць та їхніх корінних причин.

Результати аналізу можна узагальнити у коротких і добре продуманих реченнях, з зазначенням ключових проблем, певних демонстраційних даних і пояснення характеру проблеми. Такі зведення не обов'язково потребують довгих пояснень, як показано у декількох прикладах у вставці 1.

Вставка 1. Приклади описів проблем, що стосуються РДУ

Слабкий зв'язок між плануванням політики та бюджетними процесами

Розроблення політики здебільшого відокремлено від бюджетних процесів. Урядова програма, а також 80% документів короткострокового планування і 30% документів середньо- і довгострокового планування не мають прямих зв'язків із документом із середньострокового прогнозування видатків або річним бюджетом, а також не містять фінансових оцінок, важливих для реалізації плану дій. Ця ситуація обумовлена тим, що не встановлено чітких формальних вимог щодо надання такої інформації; більше того, спроможність міністерств надавати такі оцінки вкрай обмежена.

Складна організація державного управління

Головні недоліки стосуються багатоманітності статусу та порядку функціонування організацій, а також недостатності контролю за законністю та ефективністю їхньої роботи. Немає чіткої типології організацій державного сектора, як немає й чітких критеріїв визначення їхнього статусу. Через відсутність такої системи існує понад десяток типів організацій, причому без чітких критеріїв щодо функціонування або вимог до підзвітності.

Відсутність чітких вимог у сфері доступу до інформації

Закон про доступ до інформації є неповним, у ньому немає чіткого опису характеру інформації, яку повинні публікувати міністерства і відомства, а відповідальність за дотримання цього закону ще не визначена. Зокрема, принаймні 50% державних установ не виконали його основні положення. Ці установи не публікують дані про виконання бюджету, звіти про діяльність та інформацію про політичні ініціативи. Чинна правова база виправдовує відсутність проактивних ініціатив, особливо небажання установ оприлюднювати інформацію стосовно своєї діяльності.

Свавільні та необґрунтовані тарифи на державні послуги

Єдиних і прозорих принципів стандартизації процесу встановлення тарифів на надавані послуги не існує. Більшість громадян вважають ціни на послуги свавільними або необґрунтованими. Відсутність принципів і настанов щодо встановлення тарифів на платні послуги призводить до підвищення тарифів. Отже, платні послуги розглядаються переважно як джерело додаткових доходів державних установ, які обліковуються як «спеціальні кошти». З іншого боку, невпорядкована правова база і відсутність ясності щодо елементів послуг ускладнює розрахунок собівартості послуг, об'єктивну оцінку і встановлення пропонувананих тарифів.

Аналіз проблем допомагає досягти розуміння цих проблем та їх джерел, ступеню їх гостроти, корінних причин та визначити, чи потребують вони негайних дій. Важливо визначити характер проблем і ступінь їхньої гостроти на основі доказів.

Наприклад, дані можуть показувати наявність відставання у результативності порівняно з іншими установами, у регіональному розрізі або від поставлених цілей або ж демонструвати більший чи менший масштаб недоліків порівняно з іншими установами.

Існує ряд різних варіантів вибору суб'єкта, який проводитиме аналіз, залежно від наявного часу і бюджету, потрібного рівня компетентності, культури та традицій державного управління. У вставці 2 наведено оцінку видів схем, які зазвичай використовуються для проведення аналізу.

Вставка 2. Переваги та обмеження типової схеми аналізу проблем (приклад РДУ)

ВАРІАНТ 1: власними силами

Аналіз проводять державні службовці міністерств і відомств.

Для здійснення процесу аналізу може бути створена робоча група, яка включатиме державних службовців із ключових установ, які мають взаємодоповняльні навички, знання і досвід, а також, можливо, сторонніх експертів. Групу очолюватиме головна установа з питань РДУ. Належне опрацювання процесу аналізу, зокрема визначення відповідних запитань і джерел інформації для отримання об'єктивної та інформативної картини, є ключем до успішного проведення внутрішнього аналізу.

Переваги: глибше внутрішнє розуміння проблем і недоліків, підвищення кваліфікації державних службовців, залучених до процесу, без відриву від роботи.

Обмеження: вимагає більше часу (зазвичай державні службовці мусять виконувати й інші задачі, а не тільки аналіз), менше можливостей для застосування складних методів аналізу, відсутність внутрішньої самоцензури, підвищений ризик необ'єктивності.

Приклади: аналіз власними силами здійснювався Урядом Чорногорії під час підготовки її стратегії РДУ на 2016-2020 роки. Уряд Косова* виконав внутрішній аналіз під час розроблення Стратегії модернізації державного управління на 2015-2020 роки²¹ та Стратегії вдосконалення планування і координації політики у Косові на 2017-2021 роки²².

ВАРІАНТ 2: стороння організація

Для проведення аналізу залучається неурядова організація (НУО) або надавач послуг із приватного сектора.

Головна установа з питань РДУ повинна розробити технічне завдання (ТЗ) для належного визначення обсягу і вибору методології; це вимагає відповідної кваліфікації.

Переваги: можливість використання складніших або новітніх методологічних підходів для отримання більш переконливих доказів у випадках, де рівень власної компетентності недостатній; більша оперативність аналізу, ніж у випадку проведення власними силами.

Обмеження: нижчий рівень власної співпричетності; обмежений обсяг інформації про гострі проблеми, не помітні для стороннього аналітика; потреба у додаткових фінансових ресурсах; обмеження розвитку необхідних власних кваліфікованих кадрів.

Приклади: Комплексна стратегія РДУ Албанії на 2015-2020 роки, Стратегія реформування державного управління Республіки Сербія²³, Стратегія РДУ Молдови на 2016-2020 роки.

ВАРІАНТ 3: комбінація

Державні службовці міністерств і відомств виконують первинний аналіз. НУО або надавач послуг із приватного сектора наймається для

проведення поглибленого (або доповняльного) аналізу в певних сферах, для збирання додаткових даних або для висловлення сторонньої точки зору для перевірки якості та підсумків внутрішнього аналізу.

Головна установа з питань РДУ повинна розробити ТЗ для належного визначення обсягу і вибору методології; це вимагає відповідної кваліфікації.

Як варіант, комбінація може означати створення змішаної робочої групи (з державних службовців, експертів, НУО), у якій експерти готують довідкові документи і аналітичні матеріали, після чого обговорюють результати аналізу і доопрацьовують їх на засіданнях робочої групи з державними службовцями.

Переваги: дозволяє краще зрозуміти результати первинного аналізу і перевірити його якість, щоб забезпечити охоплення всіх головних питань; можливість застосовувати більш надійні методологічні підходи для отримання переконливіших доказів.

Обмеження: вимагає більше часу; потребує додаткових фінансових ресурсів; вимагає додаткових зусиль із координації; обмеження можливостей розвитку власних кваліфікованих кадрів; ризик обмеження співпричетності порівняно з варіантом проведення аналізу повністю власними силами.

Приклади: цей варіант схеми використовувався у Боснії та Герцеговині для проведення аналізу з метою розроблення загальнонаціональної стратегії РДУ у 2016 та 2017 роках²⁴.

Належний аналіз потребує часу, у середньому від двох до шести місяців, а іноді навіть більше. Час, виділений на проведення планового аналізу проблем, залежить від особливостей процесу прийняття рішень, наявних ресурсів і складності процесу внутрішніх і зовнішніх консультацій, необхідних для формування і

* Це позначення не суперечить позиціям щодо статусу та відповідає резолюції 1244/99 Ради Безпеки ООН і Консультативному висновку Міжнародного суду з питання проголошення незалежності Косова.

²¹ Стратегія модернізації державного управління на 2015-2020 роки, вересень 2015 р., <http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Strategy-for-Modernisation-of-PA-2015-2020.pdf>.

²² Стратегія вдосконалення планування і координації політики у Косові (комплексної системи планування) на 2017-2021 роки, грудень 2016 р. http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Strategy_for_Improving_Policy_Planning_and_Coordination_in_Kosovo_2017-2021.pdf.

²³ Стратегія реформування державного управління Республіки Сербія, січень 2015 р., <http://www.mduls.gov.rs/english/reforma-javne-uprave.php>.

²⁴ На момент публікації цього Інструментарію Стратегія РДУ Боснії та Герцеговини не була прийнята на всіх основних адміністративних рівнях країни, але SIGMA була залучена до розроблення проекту стратегії й, отже, має інформацію про використання комбінованого методу для проведення аналізу проблем.

підтвердження висновків за результатами аналізу. Найголовніше те, що вони залежать від наявності достатніх і достовірних доказів.

Незалежно від того, яку схему проведення аналізу обрано, важливо **залучити** різні зацікавлені сторони **та консультиватися** з ними як у процесі аналізу, так і під час розгляду його результатів. Маються на увазі особи, які приймають рішення, керівники, співробітники-виконавці, сторонні користувачі послуг, НУО і громадяни. Широкі консультації дозволять виявляти проблеми «на місці» і виробляти політичні рішення, а всі ці проблеми та рішення є актуальними для груп, на які в кінцевому підсумку орієнтовані реформи, а саме для користувачів послуг або безпосередніх бенефіціарів стратегії.

Рівною мірою є **комунікація** щодо результатів аналізу. Вона також повинна допомогти задати тон реформі й уникнути тенденцій відмови від реформування.

1.1. Планування аналізу

Оскільки аналіз може вимагати збирання як існуючих, так і додаткових даних та може ґрунтуватися на комбінації різних методів збирання даних, необхідно спланувати аналіз заздалегідь, щоб забезпечити його своєчасне проведення. Планування аналізу передбачає такі кроки:

- визначення обсягу аналізу;
- постановка відповідних запитань згідно з погодженим обсягом (підготовка набору запитань);
- вибір основних методів збирання даних і джерел даних;
- визначення ключових задіяних установ і зацікавлених сторін, а також їхніх відповідних обов'язків.

Належний аналіз поточного стану справ (з акцентом на виявленні проблем, які потребують реформування або втручання) є важливим для правильного **визначення** обсягу подальшої стратегії реформування, її пріоритетів і завдань процесу змін. Сфери (або обсяг) аналізу може ґрунтуватися на:

- основних компонентах чинної або такої, що завершилася, стратегії РДУ або галузевої стратегії;
- Принципах державного управління (для стратегії РДУ);
- найгостріших проблемах, згаданих ключовими зацікавленими сторонами;
- змінах у політичній програмі уряду (нового уряду).

Проте, обсяг аналізу за кожним із вищезазначених варіантів повинен бути максимально повним і об'єктивним, щоб можна було отримати повну картину досягнутих результатів, визначити ключові виклики та проблеми у рамках цього обсягу та підтримати їхню пріоритетність у подальшому.

Перш ніж братися за аналіз, необхідно провести певну **підготовчу роботу** – як для того, щоб уникнути дублювання дій, так і для того, щоб підготуватися до виконання власне аналітичних завдань. У рамках цієї підготовки **аналітична група повинна знайти всі доречні звіти за результатами моніторингу і оцінки** реалізації попередніх стратегій, всі **сторонні оцінки** (наприклад, підготовлені Програмою SIGMA оцінки звітів про ПДУ, звіти ЄК щодо розширення, експертні

оглядові оцінки у різних секторах, результати аналізу, проведеного ОЕСР²⁵, тощо), наявні дані, що стосуються обсягу аналізу, та перелік ключових зацікавлених сторін.

Набір **орієнтовних запитань для аналізу проблем** наведено у вставці 3. Цей перелік не є вичерпним і може використовуватися як основа для підготовки більш обширного переліку ключових запитань.

²⁵ Стосовно реформ державного врядування ґрунтовний порівняльний огляд ключових питань врядування можна знайти у публікації ОЕСР (2017), *Уряд: стислий огляд, 2017 р.*, видавництво ОЕСР, Париж.

Вставка 3. Перелік орієнтовних запитань для аналізу проблем

1. Стосовно головних викликів і проблем, пов'язаних із реалізацією попередніх стратегій:
 - a. Які головні виклики та проблеми, на думку бенефіціарів попередніх стратегій, досі не вирішені або вирішені недостатньо успішно? Чи виникли нові такі (або схожі) виклики з початку реалізації попередніх стратегій?
 - b. На які проблеми більше всього скаржаться установи, які здійснюють заходи з реформування?
 - c. Які у зацікавлених сторін думки про реалізацію попередніх стратегій або про головні проблеми, пов'язані з РДУ (різними компонентами РДУ) або з конкретним сектором?
2. Де спостерігаються найбільші прогалини у результативності попередніх реформ або у функціонуванні системи державного управління в цілому чи конкретного сектора, виходячи з наявних даних, зокрема внутрішніх або зовнішніх оцінок та звітів за результатами моніторингу і оцінки? Широка оцінка спроможності може також охоплювати, серед іншого, недоліки у процедурах планування та дублювання компетенції організацій.
3. Стосовно основних причин вищезгаданих проблем і прогалин, виходячи з наявних даних (внутрішніх і зовнішніх оцінок):
 - a. Чому не були досягнуті цілі та планові показники?
 - b. Чому заплановані заходи не були здійснені?
 - c. Які позапланові заходи були здійснені та чому?
4. Які в установ-виконавців та ключових зацікавлених сторін, зокрема бенефіціарів, думки про причини цих проблем і прогалин?
5. Наскільки значущою є проблема або прогалина, виходячи з наявних даних і скарг установ-виконавців або зацікавлених сторін, зокрема бенефіціарів?
6. Які у країні результати в різних сферах державного управління чи у конкретному секторі порівняно з іншими країнами (схожими країнами, регіоном у цілому та найуспішнішими країнами світу)?
7. Які системні причини відмінності у результатах з іншими країнами?
8. Які реформи чи дії можна запозичити в інших країн або найуспішніших виконавців, і які обмеження такого запозичення?

1.2. Найбільш поширені аналітичні засоби

Аналітичний процес може передбачати використання цілого ряду **методів і засобів** або бути **менш масштабним за кількістю засобів (і спрощеним)**.

Спрощений процес – це варіант для випадку, коли організація має дефіцит власних кваліфікованих кадрів, аналітичних компетенцій та фінансових ресурсів. У таких ситуаціях рекомендується визначити ключові сфери аналізу і просто почати перераховувати і описувати досягнуті результати, недоліки, проблеми та їхні корінні причини. Слід підкреслити, що якщо аналітичний процес спрощений у такий спосіб, особливу важливість мають належні та широкі консультації й завчасне залучення всіх внутрішніх і зовнішніх зацікавлених сторін, тому що вони дозволяють розповсюдити та перевірити результати аналізу, а саме виявлені основні проблеми та їхні корінні причини. Консультації та участь громадськості також можуть сприяти подальшому збагаченню аналізу додатковими даними, інформацією та ідеями.

Використання конкретних методів і засобів вимагає ресурсів, інтенсивної підготовки та координації. Найчастіше використовуються такі засоби побудови та організації аналізу:

- аналіз політичних, економічних, соціальних, технологічних і правових факторів (PESTL-аналіз)²⁶;
- аналіз сильних і слабких сторін, можливостей і загроз (SWOT-аналіз);
- аналіз дерева проблем.

PESTL(E)²⁷-аналіз - це схема аналізу факторів зовнішнього середовища розглядуваної політики. Вона передбачає використання контрольного переліку запитань за напрямками, які підлягають вивченню під час аналізу цих факторів. Такий аналіз застосовується для визначення зовнішніх факторів, які сприятливо або несприятливо впливають чи впливатимуть на дану політику і які пізніше або перетворюються на можливості та загрози у SWOT-аналізі, або використовуються незалежно. Деякі з запитань, за допомогою яких можна побудувати PESTL-аналіз, представлені у вставці 4, а у вставці 5 подано гіпотетичний приклад результатів PESTL-аналізу.

²⁶ Додаткові матеріали про ці методи та їх використання можна знайти у таких джерелах:

- PESTL(E)-аналіз - <https://www.mindtools.com/pages/videos/pest-transcript.htm> та https://www.mindtools.com/pages/article/newTMC_09.htm;
- SWOT-аналіз - <http://diytoolkit.org/tools/swot-analysis-2/> та https://www.mindtools.com/pages/article/newTMC_05.htm;
- діаграма проблем - <http://diytoolkit.org/tools/causes-diagram/>;
- визначення проблем - <http://diytoolkit.org/tools/problem-definition-2/>.

²⁷ У його класичній формі цей метод охоплює також екологічні фактори (літера «Е» в аббревіатурі PESTLE означає «environmental», тобто екологічний аспект), але для аналізу функціонування і результативності системи державного управління ця схема широко не застосовується.

Вставка 4. Запитання для побудови PESTL-аналізу

Політичні фактори

- Як політичний порядок денний (наприклад, вибори, урядові програми та політичні пріоритети) впливає на розглядувану політику?
- Чи є будь-які (нові) політичні зобов'язання, які слід урахувати в даній політиці?
- Як можуть інші стратегічні сфери (наприклад, оподаткування, конкуренція та регіональний розвиток) вплинути на дану політику?

Економічні фактори

- Як поточний або прогнозований економічний розвиток (споживання, зайнятість, інфляція, рівні доходів тощо) може вплинути на дану політику та її цільову групу?
- Чи погіршиться, покращиться або стабілізується поточне становище цільової групи, і чи потребуватиме воно нових рішень?

Соціальні фактори

- Як можуть демографічні показники, культурні обмеження, рівні освіти та стан здоров'я вплинути на дану політику та її цільову групу?
- Яких змін і рішень слід прагнути?

Технологічні фактори

- Як технологія може вплинути на дану політику та її цільову групу, позитивно чи негативно?
- Чи є якісь нові технології, за допомогою котрих можна підвищити ефективність і дієвість даної політики?

Правові фактори

- Чи є якісь правові перешкоди, які затримують реалізацію передбачених заходів і реформ? Де саме?
- Наскільки значним є регуляторний тягар у даній сфері, та чи можуть мати місце правові перешкоди, які впливають на впровадження реформ?

Екологічні фактори

- Як екологічні фактори (наприклад, зміна клімату чи забруднення) можуть вплинути на дану політику та її цільову групу?
- Яких змін і рішень слід прагнути?

Вставка 5. Приклад викладення результатів гіпотетичного PESTL-аналізу (на основі РДУ)

Політичні фактори

- Прагнення запровадити електронне врядування, викладене у новій Програмі Уряду, надає багато нових можливостей для прийняття новаторської програми реформ у таких сферах, як державна служба, управління державними фінансами і надання послуг.
- Пріоритет, наданий посиленню збалансованості бюджету та зменшенню масштабів ухилення від оподаткування, дозволить здійснити значні реформи у сфері стягнення податків, де можна застосовувати електронні засоби.
- Чіткі політичні зобов'язання щодо реформування сфер координації політики та підзвітності відсутні. Це свідчить про необхідність досягнення домовленості та створення широкої коаліції політичної підтримки.
- Переконливий сигнал ЄК щодо просування у реалізації порядку денного РДУ чітко підтримує необхідність оновлення стратегічної основи РДУ.

Економічні фактори

- Очікуване підвищення темпів економічного зростання (на наступні два роки прогнозується +4% та +5,5%) дозволить здійснити більш масштабні реформи державного управління у середньостроковій перспективі.
- Дефіцит фінансування РДУ можна значно зменшити, перерозподіливши бюджетні ресурси в результаті заощадження коштів завдяки підвищенню ефективності та визначенню пріоритетності РДУ.

Соціальні фактори

- Через старіння населення у довгостроковій перспективі виникне потреба у збільшенні видатків на такі напрямки, як пенсійне забезпечення і охорона здоров'я, що посилить бюджетний тиск у інших сферах реформ, зокрема РДУ.
- Реформи державного управління можуть значно сприяти реалізації реформ у галузі соціальної політики завдяки покращенню надання послуг у цих сферах, що означає, що у соціальній сфері можна планувати пілотні проекти з надання послуг.
- Рух у напрямку самообслуговування за допомогою електронних засобів викликає необхідність підвищення рівня комп'ютерної грамотності, щоб громадяни могли користуватися ефективнішими та більш оперативними електронними послугами.

Технологічні фактори

- Швидкий розвиток технологій створює можливість для запровадження найсучасніших рішень у сфері державного врядування, але вимагає від уряду визначення пріоритетності відповідних галузей, як-от кібербезпека,

інфраструктура цифрової аутентифікації та підвищення кваліфікації державних службовців у сфері інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ).

- Для використання переваг цифрових рішень необхідно забезпечити як юридичну, так і технічну сумісність реєстрів і різних установ.
- Зростає потреба у зміцненні методики «досвіду користувача» (UX). Це вимагає нового комплексу навичок і компетенцій у системі державного управління, щоб можна було перебудувати робочі процеси як у підрозділах, які працюють з клієнтами, так і у оперативних підрозділах, для забезпечення більшої зручності послуг для користувачів.

Правові фактори

- Нормативна база державної служби застаріла і не підтримує розвиток державної служби на основі заслуг, що є передумовою підвищення ефективності та якості надаваних послуг.
- Великий обсяг нормативної бази щодо надання адміністративних послуг обмежує як розуміння цих норм, так і їх застосування в ході надання таких послуг.

SWOT-аналіз – один із найбільш популярних засобів аналізу зовнішнього і внутрішнього середовища розглядуваної політики. Це швидкий та простий метод, за допомогою якого можна забезпечити підготовку політики або внесення до неї змін. У багатьох випадках у ньому використовуються результати PESTL-аналізу. S (сильні сторони) та W (слабкі сторони) представляють внутрішні фактори (наприклад, спроможність організацій-виконавців, фінанси та правові аспекти), а O (можливості) та T (загрози) охоплюють зовнішні сприятливі фактори та обмеження (наприклад, обізнаність бенефіціарів, соціальні норми, демографічні показники та економіку).

SWOT-аналіз проводиться за допомогою «мозкових атак», семінарів або фокус-груп із залученням широкого кола зацікавлених сторін і представників споріднених організацій. У випадку SWOT-аналізу стосовно РДУ може бути корисно отримати думки користувачів послуг, НУО, науковців, практиків і політиків, а не тільки думки осіб, які представляють установи-виконавці. Для успішного проведення SWOT-аналізу знадобиться певна завчасна підготовка (наприклад, складення допоміжних запитань, попередні дискусії з зацікавленими сторонами та вивчення літератури з даної тематики). Для отримання інформації за кожним компонентом аналізу проводиться окрема SWOT-сесія, а результати представляються у SWOT-таблиці.

Найбільшим викликом у SWOT-аналізі є плутанина щодо того, що саме слід вважати сильною стороною чи можливістю або слабкою стороною чи загрозою. Це судження завжди повинно бути результатом вдумливої дискусії зацікавлених сторін. Слід зазначити, що жоден фактор не може бути включений у більш ніж одну категорію.

Вставка 6. Приклад гіпотетичної SWOT-таблиці (приклад для РДУ)	
<p style="text-align: center;">S (сильні сторони)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Установлені загальні правила адміністративних процедур забезпечують стандарти демократії та чесного надання послуг, установлені на міжнародному і конституційному рівнях • Багатий досвід установ і осіб щодо розвитку електронного врядування у державному управлінні, високоякісних електронних послуг, уже запроваджених в окремих сферах • Створені урядова ІКТ-інфраструктура і національний портал відкритих даних 	<p style="text-align: center;">W (слабкі сторони)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Слабкий зв'язок між результатами роботи та оплатою праці персоналу • Обмежені можливості гнучкого управління персоналом • Неєфективна організація і координація ІКТ у державному управлінні; стратегічні документи не взаємозв'язані і враховують наявний потенціал передових цифрових концепцій по-різному і недостатньою мірою • Погана передача знань і передової практики щодо цифровізації
<p style="text-align: center;">O (можливості)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Швидкий розвиток цифрового і мобільного способу життя у суспільстві, що дозволяє прискореними темпами запровадити концепцію цифрового врядування • Можливі більш масштабні реформи державного управління завдяки надійному середньостроковому економічному плануванню • Краще усвідомлення проблеми корупції у суспільстві 	<p style="text-align: center;">T (загрози)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Низький поточний рівень використання електронних послуг, погане охоплення кінцевих користувачів (громадян і домогосподарств) широкосмуговим цифровим зв'язком, недостатня компетентність у цифрових технологіях • Незмінно погане і нерівномірне охоплення доступом до широкосмугового інтернету, що може вповільнити цифровізацію послуг

Метод дерева проблем допомагає аналізувати існуючу ситуацію шляхом виявлення головних проблем та їхніх основних причинно-наслідкових зв'язків. Результатом аналізу є графічне представлення **проблем**, їхніх **причин** (які обумовлюють проблему) та їхнього **впливу** (наслідків проблеми).

Побудова дерева проблем – це інтерактивна процедура, яка передбачає проведення «мозкових атак» для виявлення проблем та їхніх причинно-наслідкових зв'язків. Рекомендується запросити головні зацікавлені сторони (представників громадянського суспільства, наукових кіл, приватного сектора, інших урядових установ) взяти участь у цій процедурі, щоб дерево проблем представляло узгоджений та спільний погляд на існуючу ситуацію. Для успішного проведення аналізу дерева проблем може знадобитися досвідчений спеціаліст-ведучий. Перша задача – виявити центральні проблеми, після чого у візуальній формі представляються причинно-наслідкові зв'язки між ними.

Рис. 2. Приклад гіпотетичного аналізу дерева проблем



1.3. Методи збирання даних для аналізу

Для збирання інформації та даних про поточну ситуацію можуть використовуватися декілька методів збирання даних. Найбільш доречними та широко застосовуваними методами збирання даних для аналізу існуючого стану справ є:

- кабінетне дослідження (звіти за результатами моніторингу, оцінки або інші звіти, огляд нормативної бази, використання національних статистичних і адміністративних даних тощо);
- «мозкова атака»;
- фокус-групи;
- інтерв'ю;
- адресні анкети;
- обстеження і опитування громадської думки.

Найчастіше раціональне застосування будь-якого з аналітичних засобів, описаних у розділі 1.2, потребує використання **комбінації різних методів збирання даних**. Це дозволяє реалізувати ефективніший методологічний підхід і може сприяти підвищенню рівня переконливості та обґрунтованості доказової бази й досягненню спільного розуміння проблем задіяними зацікавленими сторонами.

Якщо різні методи дають суперечливі результати або висновки (наприклад, якщо зібрані дані про реалізацію або статистичні дані показують, що все йде за планом, але зовнішні джерела чи зацікавлені сторони під час інтерв'ю сигналізують про певні проблеми), необхідно глибше вивчити дане питання, для чого слід або зібрати додаткові дані, або організувати додаткові консультації чи семінари з встановлення фактів, щоб краще зрозуміти проблеми.

Варто пам'ятати, що у багатьох випадках у стратегії, що розробляється, існує стратегія-попередниця, тому рівень амбітності нової стратегії слід установити з чітким посиланням на результати попередньої стратегії. Якщо наявні звіти за результатами моніторингу чи оцінки, під час аналізу слід використовувати ці результати та докази. Звичайно, якщо докази свідчать про те, що попередня стратегія була неякісною або нездійсненою, її слід використовувати для встановлення нових стратегічних цілей тільки у дуже обмеженому обсязі.

1.4. Як визначити коло установ для проведення аналізу

Відповідно до обсягу аналізу і обраних аналітичних підходів, засобів і методів збирання даних, аналітична група повинна охопити якнайширше коло установ, щоб забезпечити достовірність і надійність аналізу. Визнання того, що навіть якнайкраще озброєна власна аналітична команда організації навряд чи має абсолютно всі відомості та дані для розширення аналізу, - це відправна точка для того, щоб зрозуміти, яку інформацію, з яких джерел і які додаткові дані слід отримати для поглиблення розуміння існуючого становища і наявних проблем, вирішення яких вимагає відповідних дій.

Визначаючи коло установ і зацікавлених сторін, яких необхідно залучити до проведення аналізу як джерела інформації, керівники аналітичного процесу повинні також чітко визначити та довести до відома задіяних суб'єктів, що саме від них очікується в цьому процесі. Ось деякі з таких очікувань:

- надання статистики, даних та інформації, не доступних аналітичній групі;
- висловлення думок (з підтвердними доказами та аргументацією кожної висловленої думки);
- участь у дискусіях щодо аналізу ситуації та проблем або перевірки результатів аналізу (за допомогою зустрічей, особистих інтерв'ю, письмових анкет або будь-якої комбінації цих методів);
- уточнення інформації (особливо якщо різні джерела призводять до суперечливих висновків).

Група установ і зацікавлених сторін, задіяних у процесі аналізу в якості надавачів інформації, виразників думок і перевіряльників результатів, повинна бути окреслена широко, щоб дозволити зібрати якомога більше інформації, причому з якомога більшого спектру відповідних аспектів. Це повинно дозволити уникнути можливості необ'єктивності аналізу та викривлення його результатів (або принаймні обмежити таку можливість). Звичайно, пропорційне співвідношення джерел інформації та установ-учасниць, запрошених для надання інформації, слід визначати залежно від доступності наявної інформації та складності питання, яке буде аналізуватися. Крім того, аналітичній групі необхідно зосередитися на керівництві всім процесом збирання, аналізу та перевірки інформації шляхом послідовного застосування обраних методів і на спрямуванні роботи установ і

зацікавлених сторін, залучених до процесу, з тим, щоб у кінцевому підсумку забезпечити угоду, обґрунтованість і надійність аналізу.

Практичні ідеї:

- ✓ *Найважливіше – це почати проводити аналіз!*
- ✓ *Ідея аналізу власними силами часто відхиляється через припущення про те, що це потребуватиме використання складних засобів, збирання широкого обсягу даних і задіяння великих аналітичних потужностей, яких дана організація не має. Це припущення не завжди є вірним: аналіз може початися з простого переліку проблем та їх причин, після чого він буде поглиблений та збагачений за допомогою «мозкової атаки»²⁸ (методу, за яким кілька зацікавлених сторін збираються за столом для обговорення проблем і спільного пошуку рішень).*
- ✓ *Аналіз власними силами є корисним, тому що він дозволяє організації самостійно краще розібратися у гострих проблемах і підвищує кваліфікацію та компетентність державних службовців.*
- ✓ *Для аналізу проблем і формування висновків слід користуватися широким спектром джерел інформації. Це можуть бути національна статистична інформація, адміністративні дані, звітні доповіді, звіти за результатами оцінки, звіти європейських або міжнародних організацій (зокрема звіти ЄК і Програми SIGMA), а також інтерв'ю з представниками ключових установ, партнерів у царині розвитку, НУО та інших сторонніх суб'єктів.*
- ✓ *Завжди існує точний баланс між складністю аналізу, наявними ресурсами (та можливостями) і фактичними потребами. Коли розроблено методи аналізу і збирання даних, слід також оцінити їхні економічні параметри. Немає сенсу витратити час і гроші на отримання дуже детальних і складних даних, якщо вони не потрібні для передбаченого рівня аналізу.*
- ✓ *Дотримуйтесь практичного, а не наукового підходу, але спрямовуйте зусилля на ґрунтовний, неупереджений та сумірний аналіз.*

Це слід пам'ятати:

- ✓ *Завжди плануйте аналіз завчасно, зокрема заздалегідь визначте, як результати аналізу будуть поширюватися в системі управління та поза нею.*
- ✓ *Аналіз повинен привести до виявлення головних проблем та їхніх корінних причин, причому ці результати повинні бути підтверджені доказами.*
- ✓ *Аналіз може передбачати використання декількох методів збирання інформації, формування контексту та накопичення даних. Намагайтесь користуватися різними методами та достовірними даними.*
- ✓ *Консультації є важливими для підтвердження результатів аналізу, а також для отримання додаткових даних, інформації та висновків.*
- ✓ *Аналіз можна проводити власними силами, доручати сторонній організації або застосовувати комбінацію двох цих варіантів.*

²⁸ «Мозкова атака» використовується у сфері державної політики шляхом залучення «натопу» зацікавлених сторін для обговорення ключових питань і проблем та знайдення новаторських рішень цих питань і проблем. Головна ідея, що лежить в основі «мозкової атаки», полягає в отриманні широкого спектра різних точок зору на розглядуване питання від різних зацікавлених сторін.

- ✓ Для проведення аналізу може знадобитися від двох до шести місяців або більше.
- ✓ Користуйтеся широким колом джерел даних та інформації (окрема найостаннішими сторонніми оглядами, наприклад, звітами міжнародних організацій, як-от ОЕСР і Світовий банк, оцінками SIGMA і звітами ЄК по країнах).

2. Визначення обсягу і пріоритетності

Інформація, зібрана шляхом аналізу проблем – перелік головних проблем та їхніх причин, підтверджений доказами – використовується для постановки стратегічних завдань. Досвід показує, однак, що країни часто намагаються вирішити за допомогою стратегічних документів надто багато проблем, чим ставлять під загрозу успішне виконання поставлених завдань. Ураховуючи таку загрозу, перелік завдань і заходів повинен або бути обмеженим (якщо має місце дефіцит ресурсів), або передбачати поетапну реалізацію (коли деякі проблеми вимагають негайних дій, а інші є не такими нагальними). Цю задачу можна вирішити шляхом визначення обсягу і пріоритетності.

Визначення точного обсягу стратегії та пріоритетності проблем згідно з їх відповідною значущістю і нагальністю – це «мистецтво казати «ні». Стратегічна ініціатива з дещо обмеженим обсягом, але з чітким спрямуванням і реалістичними планами щодо її здійснення варта більшого, ніж масштабна стратегія, яку практично неможливо реалізувати.

Що стосується РДУ, то визначення обсягу (і пріоритетності) може передбачати обмеження завдань з точки зору (1) охоплених сфер РДУ та (2) різних аспектів даної сфери РДУ. Наприклад, деякі сфери РДУ можуть бути виключені, якщо в них мають місце значні проблеми, або, навпаки, певні сфери можуть бути визначені у поточній стратегії як такі, що потребують особливої уваги, навіть якщо це означає тимчасове виключення інших, рівною мірою важливих РЛДУ. Так само певні аспекти, скажімо, державної служби, наприклад, оплата праці чи добір кадрів, можуть бути виключені зі стратегії, якщо вони на даний момент не спричиняють істотних проблем. **Поетапність** буде відображена у цільових значеннях показників і строках виконання основних заходів.

Хоча обсяг і пріоритети реформ можуть бути визначені та затверджені власними силами організації, настійно рекомендується робити це у **партнерстві з широким колом зацікавлених сторін**, щоб перевірити правильність початкових ідей стратегічних реформ (і, отже, цілеспрямовано вибрати необхідні дії), висунутих головними розробниками стратегії, а також забезпечити побудову реформ у такий спосіб, щоб вони мали якомога ширшу підтримку серед ключових зацікавлених сторін і широкої громадськості. Це підвищить імовірність того, що вибрані проблеми, на розв'язання котрих спрямовані реформи, а також причини вибору цих проблем отримують загальне визнання. Чим ширше домовленість про напрям реформ, тим вище шанси на те, що країна зможе реалізувати їх спільними зусиллями всіх зацікавлених сторін, залучених до їх впровадження.

Ключ до успішного визначення обсягу і пріоритетності – **чітко організована і основана на широкій участі дискусія між високопоставленими посадовцями** (тобто тими, хто має певний обсяг повноважень на ухвалення рішень), державними службовцями та, у деяких випадках, зовнішніми зацікавленими сторонами. У дискусії повинні брати участь представники всіх основних установ-виконавців, інакше достовірність результатів визначення пріоритетності – тобто угоди про комплекс завдань та дій для досягнення встановлених пріоритетів – може бути поставлена під сумнів, а у процесі реалізації вибраних реформ ступінь співпричетності цих установ може знизитися. Крім того, дискусія має бути добре

підготовлена з використанням якісних матеріалів щодо результатів аналізу проблем та початкових пропозицій щодо стратегічних питань, на вирішення яких спрямовані реформи. Слід також забезпечити належне ведення дискусії, щоб усі учасники мали можливість висловити свою думку, а наприкінці дискусії було досягнуто загальну домовленість про ключові завдання реформ і планові заходи для виконання цих завдань. Таким чином, основними вхідними ресурсами та продуктами процесу визначення обсягу і пріоритетності є:

- **вхідні ресурси:** добре підготовлені матеріали та належним чином проведена дискусія;
- **продукти:** як мінімум – погоджені завдання та план (загальний) дій із виконання цих завдань. Крім того, якщо дозволяє час, передбачений на спільну дискусію (дискусії), можна обговорити та погодити ключові показники з відповідними етапами та цільовими значенням, деякі відомості про відповідальних за різні дії та їх заплановані результати.

Якщо розробляються декілька стратегій РДУ або секторальних стратегій, рекомендується проводити визначення обсягу і пріоритетності окремо для кожної з них.

Хоча оснований на широкій участі дискусія з метою встановлення пріоритетів є найкращим із можливих способів забезпечити досягнення згоди та зробити обґрунтований вибір головних із найнагальніших проблем, які потребують реформування, остаточне рішення про обсяг і пріоритети мають прийняти посадовці вищої ланки, відповідальні за прийняття стратегії. Отже, може бути необхідно звернутися до ключових осіб, які приймають рішення, на предмет попереднього рішення щодо обсягу і пріоритетів після проведення спільної дискусії. При цьому, однак, **усі учасники** вироблення таких рішень **спільно зобов'язані забезпечити, щоб обрана реформа була реалістичною** за обсягом і пріоритетами, а **комплекс запропонованих завдань реформи не був надмірно масштабним** порівняно зі спроможністю щодо реалізації та наявними ресурсами країни. Лише за допомогою такого ретельного процесу відбору можна забезпечити достовірність стратегії.

2.1. Інструмент визначення пріоритетності у розробленні стратегій РДУ, створений Програмою SIGMA

Програма SIGMA розробила інструмент визначення обсягу і пріоритетності для полегшення процесу визначення цих параметрів. Цей інструмент пройшов апробацію під час розроблення комплексних стратегічних документів щодо РДУ у ряді країн-партнерів (наприклад, в Албанії, Грузії, Косові й Боснії та Герцеговині). Інструмент визначення пріоритетності оснований на використанні простої **анкети самооцінки**, яка охоплює всі сфери державного управління у рамках дії Принципів. Детальне пояснення Інструмента визначення пріоритетності наведено у [Додатку 1](#).

Застосування Інструмента визначення пріоритетності під час розроблення стратегії РДУ є не обов'язковим і залежить від рішення країни. Проте, **перевага** його застосування полягає в тому, що він допомагає розробникам стратегії РДУ, надаючи їм легкий у використанні шаблон, який може замінити собою аналіз проблем, висвітлений вище у розділі 1, тому що він вимагає проведення стислої

оцінки за кожним із Принципів. У такий спосіб він створює логічну схему оцінки для кожної сфери та підсфери державного управління, слідуючи логіці Принципів.

Інструмент визначення пріоритетності включає **анкету**, складену так, що вона дозволяє різним зацікавленим сторонам оцінити кожний аспект державного управління у країні за **простою числовою шкалою**. Інструмент також містить **опис** основних особливостей існуючого стану справ і **пропозиції** щодо їх урахування. Анкета охоплює всі Принципи, але до неї можна **вносити зміни**, виключаючи пункти самооцінки, які не є актуальними у конкретному контексті країни (наприклад, якщо певні сфери вже охоплені чинними стратегіями), або додаючи нові пункти (наприклад, якщо певний аспект державного управління вимагає особливої, поглибленої оцінки та уваги).

Важливо **відібрати респондентів для цього опитування ретельно, але всебічно**, щоб забезпечити отримання відповідних даних від усіх різних зацікавлених сторін, які відповідають за різні сфери, охоплені анкетною, або залучені до роботи в них (зокрема, якщо можливо, інформації від зовнішніх зацікавлених сторін). Важливо також, щоб респонденти (особливо якщо очікується, що їхні відповіді відображають позицію їхніх установ) повністю розуміли мету опитування і мали чіткі повноваження на надання відповідей, а також проводили внутрішні консультації з пропонувананих відповідей до їх надання (якщо це потрібно). З цієї причини отримувачами анкет повинні бути старші керівники установ або відповідальні посадовці високого рівня цих установ.

Рівною мірою важливо попросити респондентів уникати самоцензури своїх відповідей, щоб отримати щирі зауваження щодо основних викликів і проблем. З цієї причини головний орган, що визначає пріоритетність, повинен завітрити респондентів, що їхні відповіді оброблятимуться обережно і широкій аудиторії будуть представлені тільки узагальнені відповіді.

У ході роботи з цим Інструментом визначення пріоритетності узагальнені результати опитування, а також інші вихідні матеріали, наприклад, матеріали аналізу, проведеного сторонніми організаціями (як-то, за наявності, звіти про результати оцінки, складені Програмою SIGMA), та деталі всіх раніше проведених аналізів проблем, використовуються для сприяння **дискусії**, спрямованій на вироблення **спільних висновків** щодо виявлених **викликів**, визначення **завдань** щодо їх усунення та загального формулювання **дій** для виконання цих завдань. Ключ до успішного використання Інструменту – в тому, що така дискусія має справжній колективний характер, створюючи платформу для висловлення думок і обговорення розбіжностей, якщо вони є, та охоплює всі ключові зацікавлені сторони (зокрема й зовнішні), особливо ключові установи, відповідальні за різні аспекти державного управління країни.

Головні задачі дискусії з визначення пріоритетності є такими:

- узгодити та підтвердити підсумки аналізу проблем і уточнити висновки або результати, у яких є розбіжності, виходячи з балів, поставлених за пунктами анкети, та суперечливі погляди стосовно відносної нагальності охоплених аспектів;
- погодити вибір головних і найнагальніших питань або проблем, оцінивши їхню важливість, нагальність і складність, а також наявні ресурси для їх вирішення;

- домовитися щодо орієнтовного комплексу завдань та плану (загального) дій (та заходів) на основі погоджених головних проблем.

Застосування Інструменту визначення пріоритетності має координувати головна установа з питань РДУ, причому в його використанні повинні бути задіяні всі установи-виконавці. Вкрай важливо, щоб у дискусії та семінарах, організованих із метою визначення пріоритетності, брали участь представники з повноваженнями на прийняття рішень. Слід пам'ятати, що **результати визначення пріоритетності матимуть силу лише за умови участі представників на рівні прийняття рішень**. Крім того, визначення пріоритетності повинно бути процесом, у якому всі установи, що беруть участь, мають можливість висловитися і викласти свою позицію і який дозволяє досягти загальної домовленості щодо «скелету» стратегічної основи РДУ.

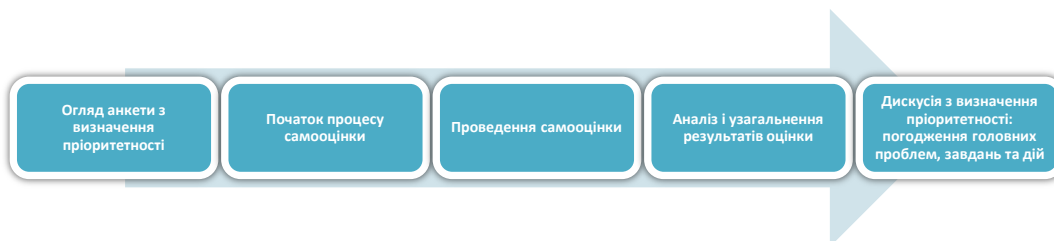
Головними продуктами процесу визначення пріоритетності є:

- узгоджений пакет висновків і бальних оцінок за результатами аналізу проблем;
- узгоджений перелік орієнтовних завдань і план (загальний) дій, тобто «скелет» стратегії РДУ.

Результати та продукти визначення пріоритетності використовуються для визначення цілей та дій для стратегії РДУ, що розробляється.

Використання Інструменту визначення пріоритетності передбачає ряд основних кроків, які здійснюються у лінійній послідовності.

Рис. 3. Основні кроки застосування Інструменту визначення пріоритетності Програми SIGMA



Практичні ідеї:

- ✓ *Визначення пріоритетності є вкрай важливим для забезпечення реалістичності та здійсненості запланованої реформи.*
- ✓ *Хоча визначення пріоритетності може здійснюватися невеликим колом головних розробників стратегії (стратегій), рекомендується виконувати цю задачу шляхом широких консультацій (в ідеалі – тендерно-збалансованих), з залученням також зовнішніх зацікавлених сторін, щоб забезпечити підтвердження вибору цільових реформ і посилити залученість і співпричетність усіх сторін.*
- ✓ *Колективне визначення пріоритетності економить час і ресурси на етапі реалізації та моніторингу, зосереджуючи реформи на найбільш актуальних*

завданнях, а не розпорошуючи обмежені ресурси на непотрібні процеси або ініціативи меншої значущості чи цінності.

- ✓ Вибрані пріоритети, а також причини їхнього вибору слід широко висвітлювати, щоб забезпечити підтримку реформ як усередині системи державного управління, так і поза нею, і продемонструвати політичну відданість реформам.
- ✓ Визначення пріоритетності не є важкою процедурою, що вимагає застосування складних засобів. Навпаки, вона може вимагати лише невеликої за обсягом самооцінки ситуації та проблем і зазвичай адаптується до рівня компетентності власних фахівців установи.
- ✓ Визначення пріоритетності може дати успішні результати лише за умови залучення і участі у дискусії високопоставлених посадовців, які приймають рішення, тому що цей процес має привести до важливих рішень щодо важливих питань, які доведеться виключити з запланованої реформи через дефіцит ресурсів, котрі слід спрямувати на вирішення найнагальніших питань.

Це слід пам'ятати:

- ✓ Визначити пріоритетність завдань та дій необхідно, щоб забезпечити реалістичність і здійсненність запланованих реформ. Відсутність визначених пріоритетів може призвести до вироблення нереалістичної стратегії, яка може виявитися нездійсненною, що спричинить утому від реформ і недовіру до них.
- ✓ Незалежно від того, який метод застосовується, першорядне значення має добре проведена і всеосяжна дискусія з головних проблем, пріоритетних завдань та основних дій.
- ✓ У визначенні пріоритетності повинні брати участь особи, які приймають рішення.
- ✓ Під час розроблення стратегій РДУ користуватися Інструмент визначення пріоритетності, розроблений Програмою SIGMA, необов'язково. Його перевага – в тому, що він надає легкий у використанні шаблон, який у разі погодження стає «скелетом» проекту стратегії РДУ, котрий можна представити особам, які приймають ключові рішення, та обговорити з ними.

3. Постановка завдань

Бачення, завдання, показники та дії (втручання і заходи) є ключовими елементами, які утворюють структурні складові будь-якої реформи. Вони розташовуються в ієрархічному порядку й слугують для трансформування політичних амбіцій реформи у здійсненні кроки чи ініціативи.

Як свідчать докази, чим краще опрацьована ієрархічна структура реформи, тим ефективніше вона може слугувати для зосередження зусиль як політичного керівництва, так і установ-виконавців на реалізації сталих і успішних змін. У цьому розділі пояснюються деякі визначення і підходи до формування бачення реформи, а також висвітлюється питання про те, як перетворити визначені та розставлені за пріоритетами виклики на загальні та конкретні завдання.

3.1. Формування бачення

Бачення – це заява про бажаний майбутній стан справ у сфері державного управління в цілому чи в окремому секторі. Це – найбільш абстрактне вираження передбаченого напряму реформи. Бачення повинно обмежуватися строками й бути достатньо амбітним для того, щоб надихати та заохочувати зміни, але його все одне слід визначити так, щоб забезпечити його досяжність.

Бачення зазвичай визначається невеликою групою основних зацікавлених сторін, а потім доводиться до відома широких (в ідеалі – гендерно-збалансованих) груп зацікавлених сторін. Головні прийоми, що застосовуються для формування бачення, - це інтерактивні методи «мозкової атаки» та дискусії у форматі «круглого столу». У процесі розроблення стратегії бачення, як правило, формулюється після проведення аналізу проблем і визначення пріоритетності. Іноді, однак, ця задача може виконуватися до проведення аналізу, щоб заохотити креативне і прогресивне мислення, кероване визначенням концептуального кінцевого становища, котре особи, які приймають рішення, хочуть бачити в результаті реформ. У такому випадку заяву про бачення можна за потреби відкоригувати пізніше, щоб повною мірою врахувати підсумки аналізу проблем. Як би не формувалося бачення, важливо досягти згоди щодо загальної необхідності та призначення реформи, зокрема щодо того, чому уряд прагне зайнятися процесом реформування і яких основоположних цілей уряд намагається досягти за допомогою реформ.

Заява про бачення повинна бути лаконічною, стислою, чітко викладеною, легкою для запам'ятовування. У ній слід чітко зазначити напрям подальшого руху. Найкращими заявами про бачення вважаються такі, що містять лише одне-два речення. Хоча довгих заяв про бачення слід уникати, можна надати додаткові пояснення на підтримку заяви, якщо це вважається за необхідне.

Бачення не завжди подається у стратегії. Якщо буде прийнято відповідне рішення, його можна не включати в цей документ. Проте, може бути корисно у простій формі узагальнити кінцеві цілі реформ. У вставці 7 наведено ряд прикладів.

Вставка 7. Приклади заяв про бачення щодо РДУ

- Система державного управління (*назва країни*) призначена і функціонує для професійного та ефективного обслуговування громадян, забезпечуючи демократичні цінності та верховенство права.
- Система державного управління (*назва країни*) є гідною довіри, прозорою та ефективно працює для громадян і підприємств.
- Державні послуги надаються безперебійно та ефективно, з використанням найкращих існуючих технологій, задля забезпечення задоволеності громадян і зміцнення довіри.
- Станом на 2020 рік система державного управління (*назва країни*) є ефективною, дієвою та підзвітною, обслуговуючи інтереси громадян, ефективно витрачаючи фінансові ресурси і застосовуючи прозорі процедури.

3.2. Стратегічні завдання та їх ієрархія

Завдання – це базові твердження, які визначають напрям реформ відповідно до виявлених викликів так, щоб обґрунтувати напрям дій із реформування та визначати бажаний майбутній стан у реалістичний спосіб. Завдання лежать в основі всіх дій, слугують основою для формування рамкової концепції політики та мають основоположне значення для моніторингу і оцінки результативності.

У стратегії може бути визначено кілька **рівнів** завдань. Як емпіричне правило, стратегія повинна мати два рівні завдань: **загальні** та **конкретні**. Проте, виходячи з обсягу стратегії та складності охоплених нею проблем, а також урахування структури всього комплексу логіки втручання щодо реформи, завдання можуть бути більш укрупненими або, навпаки, більш деталізованими. Наприклад, у стратегії РДУ Боснії та Герцеговини від 2006 року²⁹ передбачений лише один рівень завдань, а у стратегіях РДУ Сербії та Чорногорії – два. У стратегії РДУ України визначено пріоритети та основні завдання, у стратегії РДУ Грузії – загальні завдання та пріоритети, а у стратегії РДУ Молдови – загальні та конкретні завдання. У цілому будь-яке завдання, чи то загальне, чи то конкретніше, повинно бути **безпосередньо прив'язане** до виявлених проблем та їхніх причин і спрямоване на вирішення цих проблем. Крім того, воно є основою для формування показників.

Загальне завдання відображає ширше та більш довгострокове прагнення у формі заяви про бажаний стан, якого уряд зобов'язується досягти шляхом покращення становища у конкретній сфері політики. Воно охоплює ширшу, але добре визначену та чітко окреслену сферу реформ і, отже, слугує орієнтиром для послідовності дій із реформування, спрямованих на досягнення цього передбаченого майбутнього стану.

У застосуванні до РДУ загальні завдання можуть бути прив'язані до сфер Принципів державного управління, або до підмножини елементів, визначених

²⁹ Стратегія реформування державного управління Боснії та Герцеговини, 2006 р., <http://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2014/02/strategy-for-public-administration-reform.pdf>.

Принципами в одній сфері чи у сукупності сфер. Якщо Принципи використовуються для визначення загальних завдань, це дозволяє країнам вирішувати основоположні задачі ефективного управління за допомогою чіткої концептуальної основи, побудованої на передовій міжнародній практиці та схваленої ЄК. Деякі приклади загальних завдань на основі Принципів представлені у вставці 8. У вставці 9 подано ряд хороших прикладів загальних завдань РДУ.

Вставка 8. Приклади загальних завдань на основі Принципів		
Принципи	Приклад 1	Приклад 2
Формування і координація політики	Розробити процес формування політики шляхом удосконалення системи планування політики, зміцнення зв'язку між плануванням політики та бюджетуванням і побудови потужного механізму моніторингу, оцінки та забезпечення підзвітності.	Підвищити узгодженість, ефективність, прогнозованість і прозорість процесів прийняття рішень у сфері державного управління.
Управління людськими ресурсами і державна служба	Створити ефективну та дієву державну службу, побудовану на системі врахування заслуг, яка мотивує, заохочує і винагороджує професіоналізм.	Пристаювати систему управління людськими ресурсами до завдань і вимог сучасного управління.
Підзвітність	Посилити добросовісність і довіру населення, підвищити прозорість і відкритість влади, зробивши її доступнішою та більш підзвітною перед громадянами і розширивши їхні права і повноваження шляхом використання передових технологій, новаторських і сучасних підходів до врядування.	Посилити підзвітність адміністративних органів, державних установ і державних підприємств шляхом удосконалення управління ними.
Надання послуг	Реформувати систему надання послуг для забезпечення покращення якості, доступності та організації послуг на всій території країни.	Підвищити доступність, ефективність і дієвість державних послуг на центральному і місцевому рівнях шляхом зменшення зайвого адміністративного тягаря, мінімізації вартості та врахування потреб одержувачів послуг.

Управління державними фінансами	Забезпечити фінансову стабільність та ефективний розподіл державних фінансів згідно з пріоритетами влади.	Створити сучасну систему управління фінансами на основі принципів, які забезпечать фінансово-бюджетну дисципліну і прозорість процедур управління державним бюджетом.
--	---	---

У **конкретному завданні** передбачаються детальніші результати, з зосередженням уваги на одному з аспектів сфери (чи сукупності сфер), визначеної у рамках загального завдання, зазвичай на більш короткострокову (або на середньострокову) перспективу. З одного боку, конкретні завдання визначаються для того, щоб точніше завдати напрямки дій, і кожне завдання має бути виконано шляхом реалізації однієї чи кількох дій. З іншого боку, вони мають бути прив'язані до загального завдання і є засобом його виконання. Конкретні завдання також можна прив'язати до вимог за кожною сферою Принципів.

У цілому всі завдання (конкретні або загальні) повинні бути взаємоузгодженими та спільно сприяти досягненню наступного рівня завдань, а у кінцевому підсумку – реалізації бачення реформи.

Вставка 9. Приклади загальних завдань щодо РДУ			
Загальне завдання	Створити систему державної служби, основу на врахуванні заслуг і заохоченні ефективного управління людськими ресурсами з метою забезпечення більш професіонального надання послуг	Підвищити якість державних послуг для кращого задоволення потреб користувачів	Підвищити узгодженість, ефективність, прогнозованість і прозорість процесів прийняття рішень у сфері державного управління
Конкретне завдання 1	Розширити сферу державної служби з метою охоплення всіх посад у цій системі	Покращити фізичний та електронний доступ до державних послуг	Запровадити нові (або посилити чинні) механізми для науково обґрунтованої та узгодженої політики, з дотриманням правової бази
Конкретне завдання 2	Створити справедливую систему добору кадрів на основі компетентності	Покращити надання державних послуг на основі визначених стандартів якості державних послуг	Узгодити планування політики з середньостроковим бюджетним плануванням і річним бюджетом
Конкретне завдання 3	Створити систему оплати праці за результатами	Підвищити рівень обізнаності користувачів послуг щодо електронного доступу	Підвищити прозорість державної політики шляхом забезпечення консультацій з громадськістю та доступу громадськості до рішень
Конкретне завдання 4			Зміцнити спроможність апарату Уряду і Міністерства фінансів для виконання функцій «центрального уряду»

Як правило, слід передбачити лише **обмежену кількість завдань**, щоб сприяти зосередженню і мобілізації ресурсів для їх виконання. Надто велика кількість завдань спричинить розпорошення дефіцитних ресурсів і може призвести до

реалізації нецілеспрямованих і, отже, неоптимальних політик і реформ. Як докладно пояснюється нижче, завдання повинні бути безпосередньо зв'язані з виявленими проблемами та їхніми причинами.

3.3. Прив'язування завдань до проблем та їхніх причин

Завдання не встановлюються у відриві від середовища. По-перше, вони повинні бути спрямовані на розв'язання виявлених проблем. По-друге, вони повинні підтримуватися відповідними та пов'язаними з ними діями і, крім того, виражатися та підтверджуватися за допомогою відповідних показників. Отже, вирішальна **передумова** належної постановки завдання – це аналіз проблем, що дозволяє виявити ключові виклики та їхні причини. Якщо аналіз проблем проведено правильно, проблеми чітко виявлено і визначено їхню пріоритетність (докладно з цього питання див. у розділі II), розробка завдань не повинна становити труднощів.

Початкове визначення завдань можна здійснити шляхом перетворення виявлених проблем та їхніх причин на позитивні умови, як показано у табл. 1. Це – просте питання, за умови, що проблеми та їхні причини виявлені та визначені належним чином, а проведений аналіз реалістично відображає найнагальніші головні проблеми. Дуже часто проблеми та їхні причини роздрібнені, використовуються як синоніми та неправильно. Якщо головні проблеми визначені неправильно і поділені на підпроблеми, існує висока ймовірність того, що завдання також будуть розпорошені, а це призведе до надто ускладненої стратегічної рамкової основи й неоптимального спрямування реформ. Як правило, якщо роботу з виявлення проблем виконано добре, кількість завдань повинна співпадати з кількістю проблем та їхніх причин, але завдання мають бути чітко спрямовані на розв'язання тільки ключових проблем.

Табл. 1. Проблеми та завдання (приклад РДУ)

Проблеми та їхні причини		Загальні та конкретні завдання (жирним шрифтом) і відповідні дії
<i>Проблема:</i> низька якість державних послуг	→	Підвищити якість державних послуг
<i>Причина:</i> довгий час очікування	→	Створити механізм перебудови технологічного процесу надання державних послуг Здійснити перебудову технологічного процесу десяти вибраних послуг
<i>Причина:</i> обмежений доступ до послуг	→	Підвищити рівень цифровізації послуг Забезпечити цифровізацію десяти державних послуг, щоб досягти взаємодії четвертого рівня Розширити фізичний доступ до послуг у регіонах із використанням чинної публічної інфраструктури Створити центри надання послуг у поштових відділеннях і громадських центрах
<i>Причина:</i> низька якість основних послуг	→	Розробити стандарти на послуги Навчити надавачів послуг дотримуватися стандартів на послуги
<i>Проблема:</i> недоречна структура системи державного управління	→	Оптимізувати структуру центральної системи державного управління
<i>Причина:</i> відсутність аналізу функцій установ державного управління	→	Оптимізувати кількість і функції органів державного управління Створити механізм періодичної та послідовної перевірки ефективності та дієвості адміністративної структури Розпочати аналіз із метою перегляду функцій органів державного управління

У такий спосіб завдання безпосередньо прив'язуються до проблем та їхніх причин, виявлених під час аналізу проблем та визначення пріоритетності, і стають ключовим елементом стратегії.

3.4. Ключові аспекти процесу постановки завдань

Процес постановки завдань повинен ґрунтуватися на **широкій участі** за погодженням з усіма головними зацікавленими сторонами. Це можна забезпечити шляхом проведення семінару з визначення пріоритетності, за допомогою якого можна також розробити проект завдань, або серії спільних нарад або семінарів з усіма зацікавленими сторонами.

Передбачені стратегією завдання повинні бути якомога коротшими та сформульованими простою мовою. У них слід уникати аббревіатур, професійного жаргону, довгих і складних речень.

Доречність завдань слід перевірити за так званою **SMART**-моделлю. Завдання повинні бути:

- **КОНКРЕТНИМИ (SPECIFIC)** – завдання повинно бути специфічним, описувати результат, якого слід досягти, і бути цілеспрямованим, сприяючи вирішенню проблеми;
- **ВИМІРНИМИ (MEASURABLE)** – завдання повинно бути виражено у числовій та кількісній формі по відношенню до конкретного еталону і має дозволяти відстежувати хід його виконання;
- **ОРІЄНТОВАНИМИ НА ДІЇ / ЗДІЙСНЕНИМИ / ДОСЯЖНИМИ (ACTION-ORIENTED/ATTAINABLE/ACHIEVABLE)** – завдання повинно мотивувати дію, і в ньому слід зазначити, що саме слід покращити, збільшити, посилити тощо, але воно також повинно бути здійсненним;
- **РЕАЛІСТИЧНИМИ (REALISTIC)** – завдання повинно бути реалістичним із точки зору строків і наявних ресурсів;
- **ОБМЕЖЕНИМИ У ЧАСІ (TIME-BOUND)** – має бути зазначений термін реалізації завдання.

У багатьох випадках саме відповідні **показники з базовими та цільовими значеннями** роблять завдання вимірним і обмеженим у часі. Проте, важливо мати на увазі цю модель, щоб установити прості, чіткі та легкі для розуміння завдання.

Постановка і викладення завдань є **ітеративним процесом**, тому може бути необхідно переглянути завдання кілька разів, перш ніж вони набудуть остаточної форми. Їх можна переглядати у декілька етапів:

- після встановлення показників із відповідними базовими та цільовими значеннями і формування паспортів показників, де зазначається метод їх вимірювання, тому що деякі завдання можуть бути визначені надто вузько або надто широко;
- після планування дій та розрахунку витрат на них – через те, що деякі завдання можуть виявитися надто амбітними й нездійсненними у даних обставинах і за наявних ресурсів;
- після того, як перегляд завдань показав, що вони сформульовані недостатньо чітко.

Комплекс завдань повинен **«розповідати історію»** стратегію у логічний та послідовний спосіб, тому завдання слід логічно зв'язати між собою. Їх слід прив'язати до всіх виявлених і вибраних проблем, які потребують реформування, і – якщо застосовується багаторівнева структура завдань – одне до одного, щоб сформувати повну картину передбачених реформ.

Жодне завдання не повинно бути спрямоване на реформи, які не підкріплені визначенням проблем, виявлених за допомогою аналізу. Так само жодна визначена проблема не повинна лишитися без відповідного завдання або кількох завдань, якщо тільки не пояснюється чітко, чому дана проблема не врахована у стратегії (тобто коли проблему виключено в результаті обґрунтованого і реалістичного визначення пріоритетності).

Так само, як і щодо виявлених проблем та відібраних пріоритетів реформ, визначені завдання також слід належним чином оприлюднити, щоб забезпечити підтримку їх виконання і продемонструвати прозорість, рішучість і підзвітність.

Практичні ідеї:

- ✓ Завдання не слід формулювати як закон чи нормативний акт. Вони не повинні відображати юридичний чи технічний словник. Найкращі завдання пишуться простою мовою.
- ✓ Одна з головних проблем у постановці завдань – їхня роздрібненість. Після складення початкового пакету завдань завжди рахуйте, скільки завдань ви визначили для одної сфери. Пам'ятайте, що завжди є можливості для укрупнення і оптимізації. Завжди перевіряйте цей аспект двічі!

Це слід пам'ятати:

- ✓ Завдання стратегії можуть мати більше одного рівня, наприклад, бути загальними та конкретними.
- ✓ Завдання стратегії не формуються у відриві від середовища, вони спрямовані на усунення визначених проблем і логічно зв'язуються з конкретними заходами та їхнім виконанням, вимірюваним за допомогою показників.
- ✓ Кількість завдань має бути обмеженою, щоб зосередити ресурси та увагу на головних проблемах.
- ✓ Завдання повинні відображати сутність реформи (реформ), чітко пояснюючи, що буде змінено, як і ким. (Ключову роль у цьому грає також використання показників – див. розділ IV.)

4. Розроблення показників

Розроблення показників, їхніх базових і цільових значень – один з найважливіших етапів процесу розроблення стратегії. Дуже часто показники, і особливо базові та цільові значення, залишаються на етапі розроблення без належної уваги, через що стратегія перетворюється на розпливчастий документ, який **не скерує виконавців належним чином** на те, чого саме вони фактично повинні досягти, а загальна аудиторія залишається без чіткого **вимірного і контрольованого визначення** планів уряду з реформування сектора чи вибраної сфери державного управління. Показники з відповідними базовими та цільовими значеннями використовуються для вимірювання рівня успішності та прогресу у виконанні погоджених стратегічних завдань, а у багатьох випадках – також конкретних дій та заходів³⁰.

Слово «показник» означає засіб, яким можна оцінити, виконано завдання чи дію або не виконано. Отже, показники безпосередньо зв'язані з завданнями та діями (зокрема з напрямками діяльності, або так званими заходами), передбаченими стратегією. Вони слугують **мірлами, які дозволяють виміряти ступінь успішності в виконанні завдання** або перевірити, чи реалізовано передбачену дію і який результат досягнуто при цьому. На додаток до вимірювання ступеню успішності показники повинні **давати підстави для дій** – вони повинні бути прив'язані до передбачених стратегією завдань і заходів, які вони прагнуть покращити. Показник і його цільове значення повинні спонукати до вжиття дій для покращення ситуації або, якщо тенденція розвивається у непотрібному напрямі, стимулювати коригувальні дії³¹.

Показники є **якісними або кількісними інструментами** й зазвичай виражаються у формі темпу, співвідношення, відсоткової частки чи обсягу або подаються в описовій формі (наприклад, «ступінь, у якому...», або «міра, якою...»). Якісні показники (наприклад, висловлення експертної оцінки певного аспекту реформи) через установлені цільові значення також можуть указувати напрям змін (зменшення або збільшення чогось), але при використанні таких показників слід дотримуватися точного балансу з кількісним вимірюванням. У кінцевому підсумку сформульовані завдання, дії та заходи повинні визначити, який тип вимірювання найкраще підходить для фіксації ходу їх виконання і досягнення цілей реформи.

³⁰ Докладнішу інформацію про встановлення показників можна знайти за посиланням <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/02/fabric.pdf>; а також у публікаціях ОЕСР (2009), *Управління політикою регіонального розвитку: використання результативних показників*, видавництво ОЕСР, Париж, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056299-en>, та Європейська Комісія (2016), Керівні принципи зв'язування планування/програмування, моніторингу і оцінки, Брюссель, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/2016/20160831-dg-near-guidelines-on-linking-planning-progrming-vol-1-v-0.4.pdf

³¹ Howell, Marwin T. (2006), *Actionable Performance Measurement: A Key to Success* [Хауелл, Марвін Т. (2006), *Практичне вимірювання результативності: ключ до успіху*], ASQ Quality Press, Milwaukee, Wisconsin.

Жодний показник не охоплює всю повноту будь-якого завдання реформи. Показники – це скоріше ілюстрації, що надають наочне і порівнянне пояснення прогресу, досягнутого в ході реформи чи реформ. Просто кажучи, показник відображає прогрес, успіх або невдачу – багато в чому так само, як термометр вимірює температуру: від холоду до тепла і жару!

Показники повинні бути корисними для **різних груп**:

- *керівникам та співробітникам міністерств і установ* потрібно бачити, чи ефективно витрачаються ресурси, виділені на реалізацію стратегії, та чи приводить передбачений комплекс заходів до бажаних результатів;
- *урядові* потрібно бачити, чи досягає прийнята стратегія бажаних результатів і чи розумно здійснюються державні видатки;
- *користувачам послуг і широкій громадськості* потрібно бачити, чи підвищується ефективність державного управління (і, отже, якість послуг).

Щоб мати змогу вимірювати прогрес, показники повинні мати **базове** значення та **цільове** значення (цільові значення). Базове значення – це ситуація безпосередньо перед початком або на початку реалізації нової стратегії, відносно якої вимірюється прогрес або проводиться порівняння в рамках процесу моніторингу і оцінки. У більшості випадків базове значення – це рівень результативності, зафіксований у попередньому році чи періоді. Цільове значення – це величина показника, яка має бути досягнута у зазначений момент часу. Показник може мати різні проміжні цільові значення (так звані «віхи»), якщо у ході впровадження реформ є можливість вимірювати ступінь досягнення цільового значення не один, а декілька разів³².

4.1. Типи показників

Уряди багатьох країн вимірюють результативність, але існують відмінності у підході до класифікації та використання показників. Типи показників, які використовуються найчастіше, наведені у табл. 2.

³² Показники слід будувати так, щоб шляхом їх вимірювання результати дій уряду можна було визначати окремо від інших факторів, які впливають на кінцевий результат. Краще за все це можна перевірити під час оцінки за допомогою так званого контрфактуального аналізу, де можна відокремити та перевірити вплив дій уряду.

Табл. 2. Типи показників

Тип показника	Приклади, пов'язані з РДУ
<p>Показники вхідних ресурсів</p> <ul style="list-style-type: none"> - Вартість ресурсів, використаних для створення продукту. - Включають фінанси, персонал, обладнання і будівлі. «Те, що ми вкладаємо для виконання роботи». Проте, вони можуть включати й політичні зобов'язання або технічне ноу-хау. - Зазвичай не наводяться в базовому тексті стратегії, а подаються у бюджетних документах, наприклад, у річному бюджеті та середньостроковому прогнозі витрат (ССПВ). 	<ul style="list-style-type: none"> • Кількість працівників, необхідна для розроблення проекту нормативного акту • Сума грошей, необхідна для цифровізації п'яти послуг до 4-го рівня • Кількість робочих днів, необхідна для розроблення нової програми навчання
<p>Показники продуктів</p> <ul style="list-style-type: none"> - Предмети або товари чи послуги, створені у результаті заходів. - Орієнтовані на заходи, вимірні, зазвичай під управлінським контролем. - «Те, що ми створюємо чи надаємо». 	<ul style="list-style-type: none"> • Кількість працівників, які успішно пройшли курси навчання • Кількість проведених консультацій з громадськістю • Розроблений та прийнятий закон «АБВ»
<p>Показники кінцевих результатів</p> <ul style="list-style-type: none"> - Очікувані чи досягнуті коротко- і середньострокові наслідки продуктів дії. - Зміни результативності діяльності організації або поведінки осіб чи груп, забезпечені продуктами. - Повинні бути чітко пов'язані з даним завданням стратегії. - Зовнішні сили можуть обмежувати управлінський контроль за досягненням кінцевих результатів, але керівники все одне відповідають за їхнє загальне досягнення. - «Результати, яких ми розраховуємо досягти». 	<ul style="list-style-type: none"> • Відсоток проектів законів і підзаконних актів, яким передували основані на фактах дискусії (наприклад, оцінка впливу) • Відсоток послуг, цифровізація яких досягла 4-го рівня • Відсоток вартості державних закупівель, отриманий шляхом конкурсних торгів • Частка установ, які відповідають мінімальним вимогам до персоналу підрозділу внутрішнього аудиту
<p>Показники впливу</p> <ul style="list-style-type: none"> - Загальний та довгостроковий наслідок досягнення конкретних кінцевих результатів. - Виражають кінцеве покращення чи зміну якості життя людей та послуг. - Зазвичай безпосередньо впливають на задоволення користувачів (як наслідок реформ, серед іншого). - Також можуть бути розроблені з використанням міжнародних індексів, як-от Світові індикатори управління Світового банку або Звіт про глобальну конкурентоспроможність. 	<ul style="list-style-type: none"> • Відсоток громадян/користувачів, задоволених наданими послугами • Думка бізнесової спільноти щодо рівня адміністративних перешкод у вибраних сферах економічної діяльності АБО думка бізнесової спільноти щодо доброчесності системи державних закупівель • Відсоток громадян, які довіряють визначеній державній установі (визначеним державним установам)

Примітка: до використання міжнародних індексів для розроблення показників слід ставитися з особливою обережністю, тому що вони є доволі складними та важкими для відтворення. Як правило,

використання таких індексів як показників без будь-яких змін слід уникати, тому що показники повинні завжди бути безпосередньо прив'язані до особливостей запланованої реформи.

Показники також мають **логічну ієрархію** (так звану логічну матрицю), показану на рис. 4 та 5, де зображена ця матриця і представлені зв'язки та основні запитання, що відповідають різним типам показників. Вхідний ресурс є завжди зовнішнім по відношенню до того, що безпосередньо виробляється (продукту). Створення або надання певних продуктів веде до здійснення зміни, що у свою чергу описується як конкретний кінцевий результат. Досягнення кінцевих результатів може спричинити загальну зміну в широкому середовищі зацікавлених сторін, що характеризується як вплив³³. Правильне визначення типу показника означає, що він правильно розташований у цій ієрархії³⁴. Краще за все це забезпечити постановкою ключових запитань до кожного показника, а саме: чи відображає він надання товару чи послуги, чи описує він досягнення результатів запланованої зміни, чи описує він здійснення зміни у реальному становищі кінцевих користувачів послуг державного управління тощо (див. рис. 4).

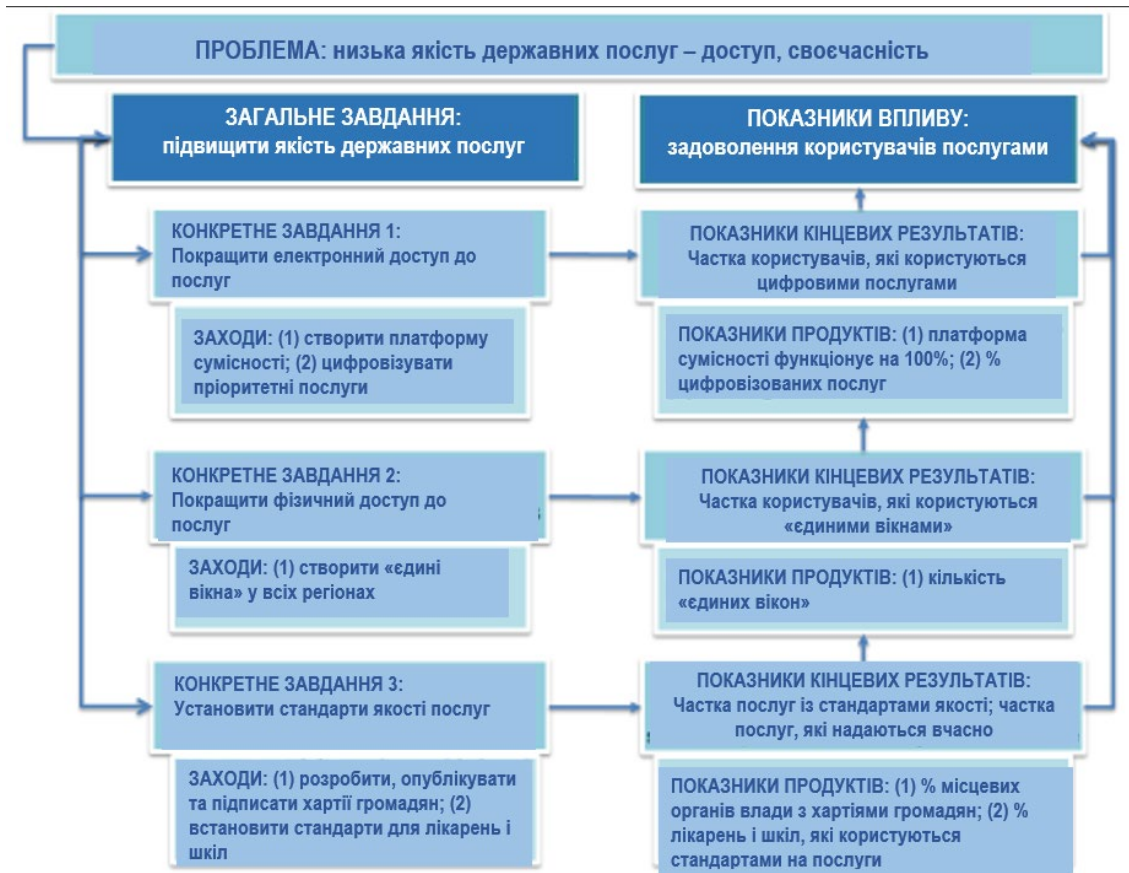
Рис. 3. Типи показників



³³ Загальний вплив можна оцінити методом контрфактуального аналізу, коли ставиться запитання про те, що трапилося б, якщо б захід не був здійснений. Зазвичай це – ключове запитання оцінки.

³⁴ У міжнародній літературі існує також інша типологія показників, наприклад, широко використовуються так звані **показники процесу**. Ними вимірюється процес або перетворення витрат на продукти.

Рис. 4. Приклад логічної матриці РДУ зі зв'язками між завданнями та показниками



4.2. Зв'язки між завданнями та діями й показниками, якими вимірюється їх виконання

У ході розроблення стратегії важливо забезпечити прямий зв'язок між показниками та завданнями і діями, для вимірювання виконання котрих потрібні ці показники. Завдання будуть реалістичними та здійсненними, якщо вони логічно зв'язані з іншими елементами стратегії:

1. Виявлені проблеми розв'язуються за допомогою **загальних завдань**, які повинні бути безпосередньо прив'язані до виявлених проблем та їхніх причин. Виконання загального завдання зазвичай вимірюється за допомогою вимірного показника **рівня впливу**, хоча в деяких випадках його можна виміряти лише на рівні кінцевого результату.
2. Загальні завдання повинні виконуватися через набір **конкретних завдань**. Для кожного конкретного завдання повинен існувати вимірний показник **рівня кінцевих результатів** або кілька таких показників.
3. Конкретні завдання виконуються – серед іншого – шляхом реалізації обмеженої кількості **дій** (заходів, програм, проектів тощо). Кожна з цих дій повинна мати вимірний показник (показники) **рівня бюджету і продуктів**, якими виражаються результати, отримані шляхом реалізації дії.

4. Показники **рівня вхідних ресурсів** і відповідну інформацію слід узяти з документів, пов'язаних із бюджетом, наприклад, із бюджетних програм або річного бюджету, і знайти у супровідних документах до плану дій із стратегії РДУ або в інших джерелах адміністративних даних, наприклад, у детальних даних про чисельність зайнятих або оплату праці, а також у національних статистичних даних.

В ідеалі у стратегії повинно бути стільки рівнів показників, скільки передбачено рівнів завдань. Крім того, дії (конкретні визначені заходи) також повинні мати реальні показники рівня продуктів. За умовчанням стратегія повинна містити показники рівня кінцевих результатів і продуктів для вимірювання ступеню виконання визначених завдань і реалізації дій, передбачених для виконання цих завдань. Показники рівня впливу можуть (і в ідеалі повинні) використовуватися також для регулярного вимірювання загального впливу реформ на середовище, на яке ці реформи покликані вплинути. Їх краще за все вимірювати шляхом перевірки впливу під час проведення оцінки за допомогою контрфактуального методу й постановки запитання про те, що трапилося б без впровадження реформ.

Рекомендується **використовувати обмежену кількість показників**, щоб упоратися з робочим навантаженням і витратами на моніторинг, тому що це – комплексний і трудомісткий процес (див. розділ VII), який часто може потребувати навіть збирання додаткових даних, іноді з первинних джерел, як-от опитування, розроблені спеціально для моніторингу реалізації стратегії. Водночас необхідно охопити основні аспекти всіх завдань, щоб мати змогу вести повноцінний моніторинг прогресу відносно поставлених планових цілей. Рекомендується також, щоб кожне завдання мало від одного до трьох показників (впливу або кінцевих результатів), а кожна дія – принаймні один показник (продукту).

Дуже часто завдання, поставлені у стратегії, відокремлюються від плану дій і не мають вимірних показників із базовими та цільовими значеннями. Хоча таке відокремлення може допомогти у вивченні самого документа-стратегії, воно може перешкоджати розробленню і застосуванню належної системи моніторингу для безперервної перевірки стану впровадження передбачених реформ. Якщо план дій відокремлений від решти стратегії, настійно рекомендується, щоб усі завдання, поставлені у стратегії (як загальне, так і конкретні), були відтворені у плані дій та прив'язані до визначених окремих заходів. Рівною мірою важливо забезпечити, щоб із кожним загальним і конкретним завданням був зв'язаний хоча б один вимірний показник.

4.3. **Обов'язки з вимірювання показників і якість показників**

Вирішальним питанням у встановленні показників, включно з визначенням їхніх базових і цільових значень, є визначення інституційних обов'язків. Важливо вказати наступне:

- назву і визначення показника;
- порядок розрахунку показника;
- хто відповідає за збирання даних по кожному показнику;
- потрібну частоту збирання даних;
- хто відповідає за звітність щодо прогресу по кожному показнику, його проміжних цільових значень і остаточних цільових значень;

- на кого покладено функцію аналізу причин належного або поганого виконання (тобто розроблення аналітичної частини звітів про виконання).

Чітке встановлення цих обов'язків є ключовою передумовою своєчасної та ефективної звітності, тому що воно дозволяє всім зацікавленим сторонам, на які покладено ці обов'язки, завчасно підготуватися і забезпечити, щоб складення звітів не гальмувалося затримками через нечітке визначення обов'язків і строків надання даних. Рекомендується викласти такі обов'язки у документах стратегії, наприклад у додатку, де наводяться детальні відомості про вибрані показники.

Сформувати хороший перелік показників нелегко. Рекомендується під час розроблення і використання показників застосовувати кілька **критеріїв**. Набір критеріїв, які найчастіше застосовуються для оцінки якості вибраних показників, виглядає так:

- **Чіткість.** Показники повинні бути стислими та чіткими. Вони повинні чітко вказувати на аспекти, які вимірює показник, як-от строки, якість, обсяг та ін. Вони також повинні чітко показувати, чи має місце системна упередженість або обмеження щодо того, що вони можуть вимірювати.
- **Доречність.** Показники повинні бути прив'язані до даного завдання стратегії й підходити до нього.
- **Економічність.** Необхідно, щоб інформацію для розробки показника можна було одержати за розумну ціну з точки зору бюджету і кадрових ресурсів, потрібних для цієї мети.
- **Можливість ужиття дій.** Показники та їхні цільові значення повинні спонукати виконавців реформ до вжиття дій для покращення ситуації або, якщо тенденція змінюється у небажаному напрямку, підштовхнути виконавців до коригувальних дій.
- **Можливість моніторингу.** Необхідно забезпечити вільний моніторинг показників і можливість їх незалежного підтвердження (тобто в разі незалежного вимірювання інші користувачі повинні отримати такий самий результат на основі цих самих вихідних даних).
- **Широка участь.** Показники мають розроблятися і використовуватися разом із кінцевими бенефіціарами (якими в підсумку є громадяни)³⁵.
- **Тлумачення і можливість розповсюдження.** Показники необхідно пояснювати або тлумачити для різних зацікавлених сторін. Цифри нічого не скажуть самі по собі: контекст і наслідки значення показника необхідно пояснювати за допомогою аналітичних висновків, викладених у звітах.
- **Розбивка.** Слід забезпечити можливість розбивки показників по різних групах за такими ознаками, як стать, дохід та ін.

³⁵ Часто цей критерій, однак, не може застосовуватися, особливо у випадку показників технічного характеру, коли участь громадян у їх розробленні забезпечити неможливо. Крім того, вимірювання силами експертів може бути обмеженим у забезпеченні участі широкої громадськості в процесі розроблення і застосування показників.

Так само, як і вищезазначені критерії, можна застосовувати так звані RACER-принципи³⁶ встановлення показників. За цією схемою слід перевіряти доречність, прийнятність, достовірність, простоту і надійність показника³⁷.

Приклад набору показників, що стосується РДА, представлений у [Додатку 2](#).

4.4. Установлення базових і цільових значень

Після того, як для кожного завдання і дії визначено набір ключових показників, наступний крок полягає у встановленні **рівня результативності**. Для цього необхідно визначити підходящі цільові значення показників результативності по відношенню до існуючих базових значень (або базових значень за минулі періоди). Цільові значення показників результативності відображають установлений рівень результативності, якого система державного управління прагне досягти шляхом реалізації стратегії за даний період часу.

Перший крок у встановленні цільових значень показників результативності полягає у визначенні **базового значення**, яке є вираженням поточного стану справ (у ідеалі – поточного або минулого рівня результативності щодо вимірюваного аспекту). Базове значення можна взяти з різних джерел, як-от національна статистика, адміністративні дані та міжнародні джерела (наприклад, у випадку РДУ – це Світові індикатори управління, розроблені Світовим банком, Звіти про глобальну конкурентоспроможність, звіти Програми SIGMA за результатами оцінки країн або доповідь ОЕСР «Уряд одним поглядом»). Разом з тим, деякі показники можуть бути новими, тому для встановлення базового значення може знадобитися застосування одного з викладених нижче варіантів.

- **Збирання нових даних і розрахунок нового значення.** Наприклад, якщо одна з цілей стратегії – підвищити ефективність роботи національного Агентства з захисту даних, необхідно буде подивитися, скільки рішень Агентства було скасовано Адміністративним судом. У даному випадку розрахунок базового значення може потребувати збирання даних про загальну кількість рішень Агентства і кількість скасованих рішень. Такі дані зазвичай є у вільному доступі, тож їх збирання не потребує багато ресурсів. Проте, якщо даних для нового показника немає або навіть якщо

³⁶ Докладніше про RACER-методику див. у публікації Європейська Комісія (2016), *DG NEAR, Керівні принципи зв'язування планування/програмування, моніторингу і оцінки*, Брюссель, с. 53.

³⁷ Існують також інші критерії, наприклад, достовірність, дійсність або практична придатність даних, використаних для вимірювання. Матеріали про інші критерії розроблення належних показників див. у публікаціях: Lafortune G., González S., Lonti Z. (2018) *Government at a Glance: A Dashboard Approach to Indicators*. In: Malito D., Umbach G., Bhuta N. (eds) *The Palgrave Handbook of Indicators in Global Governance* [Лафорчун Г., Гонсалес С., Лонті З. (2018), *Уряд одним поглядом: методика панелі індикаторів*; у збірнику Маліто Д., Умбаха Г., Бхута Н. (ред.), *Довідник показників глобального врядування*]. Palgrave Macmillan, Cham; González, S., L. Fleischer and M. Mira d'Ercole (2017), "Governance statistics in OECD countries and beyond: What exists, and what would be required to assess their quality?", *OECD Statistics Working Papers*, No. 2017/03 [Гонсалес С., Флейшер Л., М. Міра д'Ерколе (2017), *Управлінська статистика у країнах ОЕСР та інших державах: що існує і що потрібно для оцінки її якості?*], видавництво ОЕСР, Париж, <https://doi.org/10.1787/c0d45b5e-en>.

вони є, але застосовано інший метод їх розрахунку, то, можливо, треба буде розробити інший метод розрахунку.

- **Установлення нульового базового значення, якщо запроваджується нова система чи новий процес.** Наприклад, якщо уряд країни планує запровадити нову методику добору державних службовців вищої ланки шляхом створення нового атестаційного центру, то перед її запровадженням кількість керівників вищої ланки, відібраних за цією методикою, логічно буде визначити як «0».
- Буває, що **встановити базове значення неможливо через недоступність даних або велику вартість збирання ретроспективних даних.** У цих випадках базове значення встановлюється як «відсутнє», «незастосовне» або «належить визначити». Наприклад, якщо мета полягає у зменшенні адміністративного тягаря і витрат шляхом запровадження так званої «стандартної моделі витрат» (СМВ), то для встановлення базового значення необхідно буде розрахувати поточний рівень економії. Проте, оскільки цей захід – застосування СМВ – є новим, то базове значення можна встановити як «відсутнє». У цьому випадку необхідно буде розрахувати базове значення після запровадження СМВ. Аналогічним чином, якщо країна передбачає здійснення нових заходів для покращення доступу до даних за допомогою нових правових вимог до оприлюднення даних на веб-порталах міністерств, а за рамковою стратегією цей процес належить контролювати шляхом вимірювання проактивного надання даних міністерствами за допомогою показника «частка міністерств і відомств, які заздалегідь надають дані в електронній формі згідно з вимогами законодавства», базове значення можна встановити як «незастосовне», тому що жодна з цих установ ще не застосувала нові вимоги законодавства щодо надання даних, згадані у розробленому показнику. Базове значення слід указувати як «відсутнє» або «незастосовне» тільки у виняткових випадках. Якщо такі значення використовуються, у стратегії слід чітко вказати, у якому році буде точно розраховано базове значення, і докласти всіх зусиль для забезпечення встановлення цього базового значення у найкоротші терміни.

Після того, як базове значення встановлено, другий крок полягає у встановленні **цільового значення**. Запитання, які слід поставити, перш ніж встановлювати цільові значення, звучать так: як слід встановити цільове значення, який його обґрунтований рівень і амбітність? Вирішити, наскільки амбітним повинно бути цільове значення, не легко, але й не дуже складно. Цільове значення показника зазвичай встановлюється з урахуванням нижченаведених аспектів і відомостей:

- **Пріоритети уряду/установи.** Завдання, виконання котрого належить виміряти, задекларовано як пріоритет урядом або установою? Чи має місце тиск із боку громадськості на предмет істотного підвищення результативності? Якщо завданням надано високий пріоритет або тиск із боку громадськості сильний, цільове значення може бути більш амбітним, ніж у випадку, коли воно було б встановлено шляхом прямої екстраполяції минулих тенденцій, інакше цільове значення могло б означати експоненціальне покращення.
- **Середнє по аналогах.** Який рівень результативності демонструють інші схожі установи чи країни, і як результативність країни слід підвищити для того, щоб вона стала відносним передовиком? Якщо між аналогами існує

великий розрив, у стратегії можна встановити більш амбітну ціль для зменшення або усунення таких розривів.

- **Наявні ресурси.** Чого можна досягти за наявних ресурсів, і чи слід перерозподілити ресурси? Якщо досягнення цілі безпосередньо зв'язано з фінансовими ресурсами (цифровізація державних послуг, наприклад, має прямі фінансові наслідки), то цільове значення повинно враховувати прогнозний необхідний бюджет.
- **Національні або міжнародні стандарти результативності.** Чи існують установлені національними або міжнародними організаціями еталони для вимірювання очікуваної результативності за даним аспектом функціонування системи державного управління? Часто стандарти та цілі доповнюють одне одного. Наприклад, національний стандарт строку розгляду заяв на видачу паспортів може становити 2 тижні (без урахування доставки), а ціль може полягати в розгляді за цей строк 95% заяв.
- **Минулі тенденції.** Яка динаміка результативності спостерігалася в останні кілька років (скажімо, в останні три, п'ять або більше років), і які причини обумовили підйоми та падіння результативності? Яка величина і динаміка підвищення або зменшення за рік? Цей аспект має особливе значення, тому що у ситуації, де вкоренилися довготривалі рівні результативності, для забезпечення покращення зазвичай потрібні значні додаткові ресурси.

Слід пам'ятати, що наявність базового значення і (що, мабуть, ще важливіше) динаміки результативності за попередні роки є ключовим фактором установлення реалістичних цільових значень. Якщо належних ретроспективних даних немає, цілі можуть бути або надто амбітними, або надто легкими для досягнення. Оскільки цілі піддаються моніторингу і нагляду з боку зовнішніх зацікавлених сторін, установи часто прагнуть установлювати штучно низькі цільові значення, щоб уникнути критики. Такі цілі повинні ставитися під сумнів і піддаватися перегляду з боку провідної установи з реформ, ради з питань реформ чи секторальної ради або аналогічних структур, на які покладено задачу забезпечити якість стратегії та спрямовувати весь процес реформування. Так само слід уникати встановлення надто амбітних цілей, і вищезгадані структури мають завжди заперечувати реалістичність досягнення запропонованих цілей за даних ресурсів і у даному контексті країни.

Цілі можуть установлюватися з різною **періодичністю**: щорічно, на середньостроковий період і на останній рік або тільки на останній рік. Проміжні цілі (річні або середньострокові) називають «віхами». Заради належної підзвітності влади не рекомендується, щоб цілі на останній рік (варіант 3) обиралися як основний тип у комплексі цілей. Цільові значення показників кінцевих результатів (тип, найчастіше використовуваний для перевірки виконання завдань реформ) слід установлювати принаймні на середньостроковий період і на останній рік стратегії, щоб мати можливість оцінити виконання завдань і загальну успішність реалізації стратегії. За наявності визначених і опрацьованих показників впливу можна паралельно встановити цільові значення цих показників тільки на останній рік, використовуючи методи оцінки, висвітлені у розділі VIII. У вставці 10 наведені деякі з переваг і недоліків, пов'язаних із кожним варіантом.

Вставка 10. Переваги та недоліки різних варіантів періодичності цілей

ВАРІАНТ 1: щорічні

Цілі встановлюються на кожний рік терміну чинності стратегії. Зазвичай вони передбачаються для показників продуктів, менш частіше – для показників кінцевих результатів. Для вимірювання впливу їх встановлювати не рекомендується.

Переваги: забезпечують високий рівень підзвітності та контролю, посилюючи стимули для установ-виконавців.

Недоліки: трудомісткі, тому що можуть потребувати перегляду через зміни контексту. Крім того, оскільки зміни можуть не завжди проявлятися щорічно, зусилля, потрібні для вимірювання результативності відносно щорічних цілей, можуть вважатися несумірно значними порівняно з отриманою інформацією.

Приклади: Стратегія вдосконалення регулювання для Косова³⁸ (щодо продуктів).

ВАРІАНТ 2: середньострокові й на останній рік

Цілі встановлюються на проміжний рік і на останній рік періоду реалізації стратегії. Вони зазвичай застосовуються до показників кінцевих результатів, але інколи й для вимірювання впливу, за умови, що вимірювання часткового впливу має сенс.

Переваги: менш трудомісткі, ніж щорічні цілі, що полегшує реагування на зміни контексту.

Недоліки: нижчий рівень підзвітності та стимулів, які «підштовхують» до результатів. Обмежена можливість ужиття коригувальних заходів у разі, якщо не відзначається досягнення цілей.

Приклади: Комплексна стратегія РДУ Албанії на 2015-2020 роки, Стратегія РДУ Молдови

ВАРІАНТ 3: на останній рік

Цілі встановлюються тільки на останній рік, у якому стратегія є чинною. Вони можуть використовуватися для вимірювання впливу, але не рекомендується застосовувати їх для вимірювання кінцевих результатів, і вони не сприяють ефективному моніторингу отримання продуктів.

Переваги: менш трудомісткі, що полегшує реагування на зміни контексту.

Недоліки: низький рівень підзвітності та стимулів, які «підштовхують» до результатів. Відсутність можливості ужиття коригувальних заходів у ході реалізації стратегії.

Приклади: Національна програма основних реформ Тунісу.

Показники стратегії, поряд з їхніми базовими та цільовими значеннями, можуть бути представлені у документі стратегії у різні способи. У вставці 11 показані деякі з варіантів для стратегій щодо РДУ.

Вставка 11. Варіанти представлення показників та їхніх базових і цільових значень у документах стратегій РДУ

ВАРІАНТ 1: у тексті стратегії РДУ, поруч із завданнями

Показники, поряд з їхніми базовими та цільовими значеннями, можуть наводитися у тексті стратегії РДУ відразу після сформульованих завдань. Краще за все подати таку інформацію у табличній формі, щоб показати чіткі зв'язки між завданнями й показниками та полегшити представлення базових і цільових значень.

Переваги: інформація про завдання і очікувані рівні результативності подається в одному місці й дозволяє показати безпосередні зв'язки між ними.

Недоліки: документ стратегії РДУ може виглядати довшим і більш технічним за характером. Цей варіант також є менш гнучким, і переглядати цілі можна не так часто, як у випадку, коли вони подаються лише у складі плану дій.

Приклади: Стратегія РДУ Чорногорії на 2016-2020 роки.

ВАРІАНТ 2: у плані дій (або дорожній карті) до стратегії РДУ

Показники та їхні базові й цільові значення можуть бути наведені у плані дій до стратегії РДУ.

Переваги: достатня гнучкість для того, щоб можна було переглядати цілі в разі змін контексту. Сам документ стратегії є більш стислим.

Недоліки: інформація про завдання наводиться у двох місцях. Немає прямого, видимого зв'язку між погодженими завданнями та схемою їх вимірювання.

Приклади: Стратегія РДУ Сербії та План дій до неї на 2015-2017 роки³⁹.

ВАРІАНТ 3: в окремому документі, доданому до стратегії РДУ

Показники і базові та цільові значення можуть бути наведені в окремій таблиці, котру можна додати до стратегії РДУ. У цьому випадку додаток повинен мати статус офіційної частини стратегії РДУ.

Переваги: достатня гнучкість для того, щоб можна було переглядати цілі в разі змін контексту. Крім того, стратегія РДУ і план дій є зручнішими для користування.

Недоліки: інформація про завдання наводиться у двох місцях. Немає прямого, видимого зв'язку між погодженими завданнями та схемою їх вимірювання.

³⁸ Стратегія вдосконалення регулювання 2.0 для Косова на 2017-2021 рр., грудень 2016 р., http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Better_Regulation_Strategy_2_0_for_Kosovo_-_ENGLISH.pdf.

³⁹ План дій з реалізації Стратегії реформування державного управління у Республіки Сербія на 2015-2017 роки, <http://www.mduls.gov.rs/english/reforma-javne-uprave.php>.

Приклади: Комплексна стратегія РДУ Албанії на 2015-2020 роки.

Шаблон, розроблений Програмою SIGMA для представлення показників у стратегії РДУ або плані дій до неї, наведений у [Додатку 2](#) до цього Інструментарію (його можна застосовувати й до будь-якої іншої секторальної стратегії). Показники можуть, звичайно, подаватися у будь-якому форматі, зручному для відповідної країни, за умови надання необхідної інформації стосовно завдань, показників, базових і цільових значень незалежно від використаного методу представлення.

4.5. Використання паспортів показників

Практика показує, що використання показників вимагає набагато більшого, ніж просто погодження визначення показників, їхніх базових і цільових значень. Воно потребує уточнення і домовленості щодо того, як ці значення будуть розраховуватися, які дані необхідно буде зібрати, хто саме це робитимете і коли, які джерела використовуватимуться. Використання паспортів показників – це **практична схема** систематизації даних та їх збирання, а також підвищення рівня доступності та якості даних.

Головний виклик, який найчастіше виникає у зв'язку з використанням показників у ході реалізації та моніторингу стратегії, полягає в тому, що установи, на які покладено функції надання даних або вимірювання конкретного показника, не знають, як **розрахувати** значення показника, які **дані** знадобляться для цього або взагалі **що саме вимірює цей показник**.

Як наслідок, може виникнути ситуація, коли установи, відповідальні за даний показник, стверджують, що надати інформацію про цей показник неможливо, що показник не є актуальним, що неможливо зібрати дані або що показник не відповідає тому, що малося на увазі під час розроблення стратегії та плану дій. Розроблення паспорта показника є способом зниження ризику виникнення такого сценарію.

Паспорт показника є **невід'ємною частиною** документації стратегії, що містить інформацію про деталі кожного показника з метою посилити ефективність і надійність механізму моніторингу результативності. Його призначення полягає не лише в тому, щоб уточнити розуміння, тлумачення, обсяг і процес точного розрахунку значення кожного показника всередині установи (тобто серед виконавців реформи та установ, відповідальних за надання даних і вимірювання), а й у тому, щоб допомогти стороннім читачам точно узнати, що саме охоплюють розроблені показники й чого можна чи не можна очікувати від механізму моніторингу результативності. Отже, паспорт показника стратегії повинен бути **доступний для сторонніх суб'єктів** (тобто опублікований), завдяки чому також зміцнюється довіра до всього процесу реформування і підвищується його прозорість.

Паспорт може включати такі елементи:

- назва показника;
- посилання на завдання;
- коротке визначення показника;
- джерело даних, метод і періодичність збирання даних;

- установа, відповідальна (установи, відповідальні) за збирання потрібних даних;
- метод розрахунку значень показника (де необхідно – у вигляді формули);
- базове значення, проміжне значення та кінцеве цільове значення;
- очікувана складність збирання даних і можливі рішення (зокрема, щодо системної упередженості або обмеженості);
- інформація про динаміку результативності за кілька попередніх років⁴⁰.

Паспорт може і повинен використовуватися на кількох етапах розроблення і реалізації стратегії:

- **планування** – висвітлює та пояснює інформацію про результативність, допомагаючи читачам зрозуміти її;
- **моніторинг і звітність** – уточнює інформацію про результативність і допомагає оцінити результативність відносно цільових значень;
- **оцінка** – допомагає зрозуміти та уточнити та інформацію про результативність, а також оцінити результативність і загальний вплив реформ;
- **аудит** – допомагає зрозуміти та уточнити інформацію про результативність, а також перевірити заявлені результати реформ.

Такому детальному описові визначених показників дають різні назви, але найширше й найчастіше застосовуються «паспорт показника», «технічна записка», «методика вимірювання» та «профіль показника».

Шаблон, розроблений Програмою SIGMA, а також приклад паспорта показника наведені у [Додатку 2](#) до цього Інструментарію.

Практичні ідеї:

- ✓ *Уникайте надмірного розширення переліку показників: якщо одного показника достатньо для вимірювання успішності виконання завдання чи дії (тобто для розкриття їхньої сутності), не слід вводити ще один показник просто задля кількості. Намагайтесь бути економними, тому що вимірювання і регулярне звітування вимагають часу і зусиль.*
- ✓ *Дуже часто готові показники, які належним чином розкривають сутність розгляданого завдання чи дії, можна взяти з існуючої статистики, міжнародних джерел або інших подібних програм. Якщо це неможливо, необхідно буде розробити нові, пристосовані до конкретної ситуації показники. Не намагайтесь зекономити час шляхом створення штучних зв'язків з існуючими, але фактично неактуальними джерелами показників. Це призведе лише до створення зайвого тягаря.*
- ✓ *У багатьох випадках виникає необхідність погодження додаткових бюджетів для покриття витрат на розробку нової методики або на збирання даних (наприклад, із метою об'єктивного вимірювання ступеню задоволеності користувачів).*
- ✓ *Вражає те, наскільки корисним може бути паспорт показника! Він може допомогти перевірити, чи використовуються показники результативності на практиці й чи дійсно вони мають сенс для всіх, хто бере участь у використанні*

⁴⁰ Вищезазначені елементи часто називають «метаданими показника».

цих показників. Розроблення паспорту показника забезпечує остаточну домовленість щодо того, що саме вимірюватиметься, хто, коли і як це робитиме, а також може допомогти побачити, де розрахунок певних показників не є реалістичним або де існує потреба у коригуванні внутрішніх процедур для отримання необхідних даних.

Це слід пам'ятати:

- ✓ Показники повинні бути безпосередньо зв'язані з завданнями та діями.
- ✓ Кількість показників для розкриття сутності даного завдання слід раціонально обмежувати. Кожна дія повинна мати відповідний показник (принаймні один), який відображає результати реалізації цієї дії, крім випадків, де комплекс дій спільно створює очікуваний продукт: у таких ситуаціях може бути достатньо одного показника.
- ✓ Жодне завдання і жодна дія не повинні залишитися без певного обсягу вимірювання.
- ✓ В ідеалі кожний показник повинен мати базове значення і одне чи декілька цільових значень.
- ✓ Обов'язки щодо збирання даних, регулярного моніторингу, звітності та аналізу повинні бути чітко визначені у стратегії або відповідних документах планування.
- ✓ За наявності відповідного рішення кожний показник повинен мати паспорт, у якому детально викладаються всі ключові аспекти його вимірювання, застосування, методу розрахунку тощо.
- ✓ Деталі вибраних показників повинні оприлюднюватися для підвищення прозорості та зміцнення довіри до них.
- ✓ Показники та їхні паспорти слід розробляти в процесі розроблення стратегії, а не після її прийняття.

5. Розроблення плану дій

Наступний крок після того, як погоджені завдання стратегії та встановлені показники і цільові значення, - планування конкретних дій, які мають бути виконані або впроваджені з метою виконання поставлених завдань і досягнення передбачених цільових значень: інакше кажучи, цей крок полягає у підготовці **плану дій**.

Дії можна визначити як засоби, якими країна (зазвичай, але не завжди, уряд цієї країни) реалізує свою політику. Дія – це спосіб забезпечити настання певних подій або реалізацію змін. Це – **реальний** захід або комплекс заходів і кроків, який безпосередньо пов'язаний з використанням **вхідних ресурсів** (людських, фінансових або матеріальних) задля створення певних, заздалегідь визначених **результатів** для досягнення конкретних **цілей політики**. Дію можна вважати реальною лише за умови, що чітко визначено **відповідальність** за її виконання. Цю відповідальність можна встановити як на рівні установи, так і на рівні окремих керівників (в ідеалі зазначається як установа, так і керівник або підрозділ установи). Кожна дія повинна підтримуватися **ресурсами** для її виконання, тому основоположне значення для її визначення має розрахунок витрат на необхідні ресурси (як пояснюється у розділі VI). Деякі гіпотетичні, пов'язані з РДУ приклади реальних заходів і відповідних основних відомостей представлені у табл. 3.

Табл. 3. Гіпотетичні приклади реальних заходів, пов'язані з РДУ

Захід	Результат	Відповідальний	Строк	Обсяг ресурсів (євро)
Розробка проектів посібників щодо законотворчої техніки у процесі розробки проектів нормативно-законодавчих актів	Посібник, затверджений постановою Уряду	Міністерство юстиції, департамент законотворчої техніки	1 кв. 2019 р.	33 000
Підготовка підрозділів, які розробляють проекти законодавчих актів, і центральних підрозділів контролю	Навчання успішно пройшли 230 державних службовців	Департамент державного управління	4 кв. 2019 р.	38 000
Створення 4 пілотних центрів надання послуг у форматі «єдиного вікна»	4 центри створені та приймають клієнтів	Міністерство державного управління	4 кв. 2020 р.	3 000 200

Важливо **обмежити кількість** дій, щоб зосередити зусилля (і фінансові ресурси) на виконанні тих дій, які матимуть найбільший вплив. Стратегія – це документ середньо- або довгострокового планування високого рівня, який не повинен містити деталі кожного заходу, що веде до виконання завдань. Якщо деталей надто багато, виникає ризик того, що розробники та майбутні виконавці втратять нитку і реформа не буде зосереджена на виконанні найважливіших, найповніших і найефективніших дій, які забезпечують найвищу вірогідність здійснення змін.

Дії повинні бути, по можливості, **орієнтованими на реформи, новими та новаторськими**. Вони також повинні бути ефективними способами усунення проблем і причин, виявлених на етапі аналізу проблем і прив'язаних до аналізу дерева проблем, якщо цей метод використовується. Слід уникати дій, які вже виконуються або повинні виконуватися у звичайному порядку. Іншими словами, дії повинні являти собою орієнтовані на реформи нові програми, заходи, проекти та кроки, які значно змінюють або поліпшують існуючу практику чи існуючі системи. Ось приклади дій, орієнтованих на реформи: «Розробити та запровадити інформаційну систему управління людськими ресурсами та повністю ввести її в дію», «Розробити та прийняти нову систему заробітної плати», «Розробити методіку складання документів стратегічного планування, моніторингу їх виконання і проведення оцінки впливу», «Створити 4 пілотні центри надання послуг у форматі «єдиного вікна» тощо.

Перелік **контрольних запитань** для перевірки того, чи є дія новою або новаторською чи ні, а також чи здатна вона забезпечити очікуваний рівень впливу або зміни, наведено у вставці 12. Це – лише кілька початкових запитань для перевірки, й цей перелік у жодному разі не слід вважати вичерпним.

Вставка 12. Перелік запитань для перевірки новизни та потенційного впливу дій

1. Дія є новою або має якийсь прецедент?
2. Дія змінює всю систему або один чи кілька елементів?
3. Дія є складною чи простою як за виконанням, так і за спектром різних факторів, на які вона вплине?
4. Чи є дія комплексною (тобто набором взаємозв'язаних заходів)?
5. Наскільки великою є цільова група, на яку вплине зміна або нова дія?
6. Наскільки значною є зміна? Вона вплине тільки на внутрішні фактори, як-от адміністративні процедури, або й на зовнішнє середовище, зокрема на такі фактори, як якість і своєчасність надання послуг?
7. Наскільки великим є бюджет на виконання дії?
8. Скільки часу потрібно для виконання дії?

5.1. Типи дій

Визначення дій передбачає розгляд різних інструментів політики, які можуть застосуватися державним сектором для розв'язання проблем. Найбільш поширені типи інструментів політики, використовувані урядами, наведені у вставці 13.

Вставка 13. Приклади інструментів політики, що стосуються РДУ	
Інструмент політики	Приклади (що стосуються РДУ)
<p>Регуляторні інструменти – встановлюють права, обов'язки, обмеження або стандарти, передбачені у законах і підзаконних актах</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Перегляд законодавчої бази з метою включення податкових і митних органів та дипломатичного корпусу в сферу державної служби • Перегляд правової бази для обмеження неконкурентних державних закупівель • Введення вимоги про проведення оцінок регуляторного впливу при розробленні нового законодавства згідно з регламентом уряду
<p>Адміністративні інструменти – зокрема пряме чи непряме (тобто сторонніми організаціями) надання послуг, інвестиції в інфраструктуру, розбудова спроможності (навчання), інспектування тощо</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Впровадження рішень для забезпечення технологічної сумісності, яка дозволить вести необмежений обмін документами між різними реєстрами та установами • Створення центру оцінювання для централізованого набору керівників вищої ланки • Навчання державних службовців вищої ланки щодо ефективного управління кадрами • Проведення розширених податкових перевірок цільових секторів для зменшення масштабів тіньової економіки
<p>Інформаційні інструменти – зокрема кампанії з розповсюдження інформації, видання публікацій та розробка нових інформаційних веб-сайтів тощо</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Розробка і проведення загальнонаціональної кампанії з розширення використання цифрових послуг громадянами • Розробка і проведення інформаційних занять для головних

	<p>урядових установ щодо важливості захисту даних</p> <ul style="list-style-type: none"> • «Гаряча лінія» для інформування громадян про заходи боротьби з корупцією
<p>Інституційні інструменти – зокрема створення або перебудова державних установ для забезпечення виконання необхідних функцій держави або надання державних послуг і підвищення якості послуг</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Об'єднання підрозділів із державних закупівель в один централізований підрозділ • Проведення функціонального огляду інформаційно-комунікаційних функцій у міністерствах і державних відомствах та надання рекомендацій щодо оптимізації цих функцій
<p>Фінансові інструменти – зокрема субсидії, податкові пільги, гарантії, сприятливі умови торгівлі тощо. У РДУ, однак, вони використовуються рідко, хоча й можуть вводитися нові штрафи або фінансові стимули</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Збільшення штрафів для державних і приватних власників персональних даних за порушення вимог захисту даних • Схема стимулювання найкращих виконавців у державних установах

Ці інструменти політики слугують рамковою основою, стосовно якої слід розглядати можливі та оптимальні способи дій для розв'язання виявлених та відібраних проблем. Дуже часто завдання можна вирішувати за допомогою **комбінації** кількох інструментів політики. Дії також можуть бути взаємозв'язані – у тому сенсі, що для того, щоб розпочати виконання однієї дії, необхідно спершу виконати іншу дію.

5.2. Процес формування дій

Дуже важко визначити та осмислити дії, які орієнтовані на реформи й справляють значний вплив. Часто запропонована дія має лише обмежений, адміністративний вплив. Ураховуючи це, відповідальні установи повинні виділити **достатньо часу** і організувати ряд **інтерактивних занять** (як-от засідання робочих груп, дискусії у фокус-групах і «мозкові атаки»), щоб повністю забезпечити розуміння результатів аналізу проблем, визначених проблем та їхніх причин, а також формування якнайкращого комплексу дій, орієнтованих на реформи, для розв'язання цих проблем. Планування дій має також включати стратегічний огляд з аргументацією рішення щодо пріоритетності та хронології дій, які належить виконати: зокрема, чому даний конкретний порядок дій має сенс, що він передбачає з точки зору компромісів і ризиків, які наслідки матиме запропонований порядок дій. Ці аргументи слід роз'яснити у стратегії, зокрема у тій частині, де висвітлюється головний напрямок запропонованих дій.

Досвід роботи Програми SIGMA у сфері РДУ показує, що представники ключових установ часто ніяковіють, пропонуючи лише невелику кількість дій, і тому пропонують довгий перелік заходів, зокрема заходів, які не є новими і не є доречними для цілей плану дій до стратегії РДУ. Є й інша типова проблема: пропонувані дії є розпливчастими, причому багато з них не пов'язані безпосередньо з визначеною проблемою або проблемами. Отже, у ході послідовних обговорень розробники дій повинні завжди перевіряти, щоб запропоновані дії **були спрямовані на виявлену проблему чи проблеми**, були дійсно **необхідними** і реально здійсненними.

Для того, щоб відповісти на ці виклики, кожний запропонований захід слід оцінити на предмет того, чи здійснювався б він незалежно від включення до плану дій. Якщо так, то немає потреби включати його до плану дій, тому що це – «звичайний хід діяльності». Наприклад, «розроблення нового шаблону для звітності» - незначний захід, який є неминучим у випадку впровадження нової системи моніторингу, тому замість нього краще включити захід «створити нову систему моніторингу на основі інформації про результативність і відкритих звітів». Для того, щоб встановити реалістичні строки, корисно визначити всі дії, актуальні для досягнення остаточного результату, починаючи з кінцевого продукту, після чого оцінити час, потрібний на виконання кожної дії.

Головною задачею процесу планування дій повинна бути справна розробка методу виконання завдань із використанням обмеженої кількості орієнтованих на реформу дій, які спрямовані на усунення корінних причин проблеми. Приклади трансформації завдання у дії, орієнтовані на реформу, наведено у вставці 14.

Вставка 14. Приклади завдань, що стосуються РДУ, і дій, безпосередньо пов'язаних з їх виконанням	
Конкретне завдання	Дії, пов'язані з виконанням завдання
Покращити науково обґрунтоване формування політики у плануванні державних інвестицій	<ol style="list-style-type: none"> 1. Розробити нову методику оцінки державних інвестиційних проектів (аналіз витрат і вигід) і розпочати її застосування, зокрема шляхом навчання всіх працівників міністерства починаючи з 2018 року. 2. Розробити стандартну робочу процедуру підготовки портфелю державних інвестиційних проектів і розпочати її застосування в усіх секторах із 2019 року. Перший портфель має бути розроблений до кінця 2019 року.
Розширити доступ до публічної інформації та публічних даних	<ol style="list-style-type: none"> 1. Шляхом внесення змін до Закону про доступ до інформації зобов'язати всі державні установи завчасно розміщувати інформацію на своїх веб-сайтах. 2. Визначити критерії надання відкритих даних усіма державними установами і зобов'язати всі державні установи почати до кінця 2019 року надання відкритих даних. 3. Розробити та запустити до кінця 2020 року централізований портал відкритих даних.

Один із викликів у плануванні дій – визначити **чіткі, стислі та добре сформульовані** дії, зрозумілі для всіх сторонніх читачів. Часто формулювання дії є довгим, громіздким і технічним за характером. Дію не слід формулювати як правовий акт або наукову працю. У вставці 15 наведено приклади погано і добре сформульованих дій.

Вставка 15. Приклади погано і добре сформульованих дій (приклади щодо РДУ)	
Погано сформульовані дії	Добре сформульовані (переформульовані) дії
Проведення дослідження з питань ефективності менеджменту в державному управлінні як початкової основи для об'єднання всіх елементів управління результативністю ⁴¹ в єдину, узгоджену систему, включно з рекомендаціями щодо змін у правовій базі.	Оптимізувати системи управління результативністю (тобто планування політики, управління людськими ресурсами, бюджетування програм, внутрішній контроль) на основі вивчення передової міжнародної практики та шляхом внесення необхідних змін до законодавства.
Діяльність офісу електронного уряду – впровадження електронної системи управління документообігом (eDMS) у всіх міністерствах і Генеральному секретаріаті (етап 1).	Поширити застосування eDMS на всі міністерства та Генеральний секретаріат (етап 1).
Встановити більш високий рівень електронної демократії шляхом підвищення рівня забезпечення електронної участі.	Розширити проведення консультацій з громадськістю за допомогою платформи електронної участі з метою покращення охоплення.
Розробка і прийняття програмних документів (концептуальних документів) для створення скоординованої системи державних послуг із критеріями прийняття на роботу і просування згідно з принципами прозорості, конкуренції та врахування заслуг, а також із рекомендаціями щодо покращень в усіх сферах системи державного управління.	Розробити правові акти, необхідні для впровадження прозорої, конкурентної та основаної на врахуванні заслуг системи добору і просування кадрів у сфері державних послуг, що охоплює всі галузі державної адміністрації, на основі належної практики.

⁴¹ Організаційна відповідальність; управління державною політикою – стратегічне планування; управління державними фінансами та бюджетами програм; управління ризиками та внутрішній контроль; управління людськими ресурсами і атестація державних службовців.

5.3. План дій

Дії перераховуються у плані дій, де слід установити лише основні напрями дій. Проте, план дій може бути доповнений **додатковими внутрішніми документами**, в яких наводиться послідовність кроків для виконання кожної дії. Такий документ може бути корисним під час розрахунку витрат на реалізацію плану дій, тому що в деяких випадках план дій може не містити достатньо детальної інформації, необхідної для визначення всіх необхідних витрат. Він також допоможе установам зрозуміти, чи є передбачені дії реалістичними за наявних фінансових ресурсів і встановленого графіку їх виконання. Разом з тим, мета не повинна полягати у тому, щоб зробити такі документи невід'ємною частиною стратегії, тому що це переобтяжить тих, хто приймає рішення, а також більшість сторонніх читачів.

До розроблення плану дій слід залучити не тільки представників урядових установ, а й **зовнішні зацікавлені сторони** (як-от НУО, об'єднання, особи, які формують громадську думку в певних сферах, практики та науковці), тому з їхньою допомогою можна перевірити правильність пропонованого напрямку, й вони можуть запропонувати додаткові або навіть більш новаторські та орієнтовані на користувача рішення проблем, ніж ті, що були вироблені спочатку. Розроблення плану дій – циклічний процес, який вимагатиме **кількох раундів** обговорень і коригувань.

Наприклад, цей підхід був наочно продемонстрований у розробленні плану дій до Стратегії РДУ Сербії у 2017 році, де головне міністерство публічно звернулося до недержавних організацій і запросило їх приєднатися до різних тематичних груп, які розробляли різні частини нового плану дій. Організації громадянського суспільства стали рівноправними членами тематичних груп і не тільки здійснювали моніторинг цього процесу, а й брали активну участь у розробленні заходів, результатів і показників.

План дій зазвичай готується у формі **таблиці**, в якій відображаються основні програмні елементи стратегії РДУ (тобто різні рівні завдань та відповідних показників) і наводиться вся інформація, потрібна для ефективного виконання, моніторингу і звітності, з чіткою прив'язкою до завдань, на підтримку яких вона збирається. Це, зокрема:

- стислий опис дії;
- строк (строки) виконання (можливо, декілька строків або поетапний графік, а якщо потрібно вести ретельний моніторинг і забезпечувати підзвітність – то з поквартальною чи помісячною розбивкою);
- необхідні фінансові та людські ресурси для виконання і джерела фінансування;
- відповідальні за виконання, зокрема головні суб'єкти/підрозділи та інші установи, що братимуть участь у виконанні;
- показники рівня продуктів або процесу для кожної дії.

Строки виконання плану дій можуть задаватися по-різному, залежно від чинності завдань. Проте, найбільша реалістичність планування дії забезпечується, якщо строк виконання – від одного до трьох років. Це означає також, що, якщо строк реалізації стратегії більше, то можна розробляти **послідовні плани дій**. При цьому, коли наближається дата завершення виконання початкового плану дій, слід

своєчасно розробити новий документ із планом дій, що дозволить **переглянути** актуальність первинних завдань, істотні зміни зовнішніх факторів, які впливають на реформу, зміни проблем, визначених на початковому етапі, та нові пріоритетні потреби реформування, що виникли. Також слід ретельно оцінити реалістичність початкового плану дій з точки зору масштабності, щоб за потреби можна було доопрацювати заплановані дії. Країни встановлюють різні строки виконання своїх планів дій, наприклад, два роки (Чорногорія, Грузія), три роки (Албанія, Сербія) або, хоча й рідше, п'ять років (Україна). У дуже невеликій кількості випадків країни не зазначають точний строк виконання стратегії, навіть якщо розробляють послідовні плани дій (наприклад, у Стратегії РДУ Сербії).

План дій слід підготувати – а в ідеалі й прийняти – разом із стратегією або негайно після її прийняття (другий варіант – у дуже виняткових випадках, лише з чітким поясненням причин і чітким зобов'язанням щодо майбутнього строку прийняття). Дії, передбачені у плані дій, справляють безпосередній вплив на виконання поставлених завдань і тому впливають також на встановлення відповідних цільових значень показників. Крім того, бюджет на реалізацію стратегії можна розрахувати тільки після розроблення проекту плану дій. Наявні фінансові ресурси на виконання стратегії також мають прямий вплив на те, що саме реально можна спланувати. Отже, **паралельне прийняття** плану дій до стратегії підвищує **фінансову здійсненність** усього процесу реформування державного управління й дозволяє поставити більш **реалістичні завдання і цілі**. Разом з тим, це вимагає від головної установи та установ-учасниць суворої дисципліни, обов'язковості та планування з метою забезпечити одночасне розроблення стратегії та плану дій.

З іншого боку, підготовки та прийняття плану дій тільки після прийняття стратегії слід уникати. Цей варіант допускається лише у виняткових випадках. Його застосування може спричинити такі наслідки:

- запитання щодо того, як ці широкі зобов'язання будуть фактично виконані;
- тенденція до перегляду цілей, якщо виявляється, що витрати надто великі;
- вплив на вибір показників стратегії, тому що деякі з них, можливо, доведеться відкоригувати чи змінити в процесі їх трансформації у здійсненні заходи;
- вимушена зміна пріоритетів через те, що пізніше виявляється, що фінансових ресурсів, потрібних для запланованого виконання, немає.

Після прийняття стратегії та плану дій головна координуюча установа (установи), а зрештою й структури з управління реформами зобов'язані **забезпечити, щоб передбачені заходи були належним чином відображені у подальших урядових документах річного і середньострокового планування**. Особливо важливо, щоб у всіх цих загальнодержавних документах планування постійно підтверджувалася і підтримувалася необхідність виконання передбачених реформ (а також планування необхідних ресурсів для виконання реформ).

З метою підтримки процесу планування дій Програма SIGMA розробила шаблон плану дій. Він наведений, разом із прикладом плану дій, у [Додатку 3](#) до цього Інструментарію.

Практичні ідеї:

- ✓ Якщо ваш план дій короткий, не переробляйте його. Якість важливіша за кількість. Спрямуйте зусилля на декілька дій з реальним впливом, а не на довгий список, який матиме слабкий ефект.
- ✓ Дотримуйтесь творчого та неупередженого підходу і старайтесь організувати зустрічі, які виявлять найкращі, найефективніші та найбільш дієві рішення визначених проблем. Запросіть зовнішні зацікавлені сторони, тому що вони часто застосовують інший, орієнтований на користувача підхід і тому можуть висвітлити інші ключові аспекти й запропонувати ефективні рішення.
- ✓ Попросіть когось, хто не брав участь у розробленні проекту плану дій, прочитати його. Якщо ця особа зрозуміє, що передбачається зробити для виконання погоджених завдань, це свідчитиме про те, що дії сформульовані чітко. Якщо не зрозуміє, продовжуйте працювати на проектом, щоб розкрити суть передбачених дій.

Це слід пам'ятати:

- ✓ В ідеалі план дій слід готувати паралельно з оформленням і прийняттям стратегії (або навіть до цього).
- ✓ Дії мають бути новими й повинні значно змінювати існуючу практику чи існуючі системи.
- ✓ Кожна дія повинна бути безпосередньо прив'язана до конкретного завдання і розроблена так, щоб реально вплинути на виявлені проблеми та їхні корінні причини. Жодної дії неможна включати до плану без обґрунтування, тобто без проблеми, яку вона має усунути, та завдання, виконання якого вона слугує.
- ✓ План дій повинен включати: 1) визначення дії; 2) строк (або графік) виконання; 3) відповідальну установу чи підрозділ; 4) витрати та джерела фінансування; 5) показники продуктів або процесу.

6. Розрахунок витрат

Стратегія має цінність лише за умови, що її можна практично реалізувати. Як показує досвід, одна з найбільших перешкод для реформування – відсутність фінансування для реалізації передбачених дій. Розроблення стратегії є способом не лише дізнатися, що саме країна вважає своїми головними проблемами і якою мірою вона бажає розв'язати ці проблем, а й способом **завчасного планування ресурсів**, необхідних для здійснення бажаних змін.

Коли поставлено завдання і розроблено необхідні дії для виконання цих завдань, вкрай важливо оцінити ресурси, потрібні для виконання завдань, та розрахувати витрати на їх виконання. Крім того, такі розрахунки необхідно звірити з орієнтовним наявним обсягом фінансування, перш ніж стратегія буде остаточно оформлена, тому що цілком може виявитися, що розраховані витрати на виконання передбачених дій перевищують не лише наявні ресурси, а й обсяг фінансування, на який реально можна розраховувати в рамках підтримки з боку сторонніх джерел (як-от партнери з розвитку, наприклад, ЄС, окремі держави-члени ЄС або міжнародні організації, зокрема Міжнародний валютний фонд (МВФ) і Світовий банк). У таких випадках рівень амбітності стратегії необхідно скоригувати, ймовірно – шляхом перенесення виконання певних дій на пізніші строки або навіть шляхом перегляду пріоритетності завдань, на виконання яких спрямована реформа.

Стратегія, що розробляється, повинна завжди включати належний **розрахунок** обсягу ресурсів, потрібних для її виконання. Крім того, слід ужити заходів із метою забезпечити, щоб визначені ресурси були **виділені**, тобто передбачені у річному і середньостроковому бюджеті (бюджетах), а партнери з розвитку зобов'язалися надати необхідні додаткові ресурси.

Витрати на реалізацію стратегії слід розрахувати **завчасно**, щоб урахувати необхідні фінансові ресурси під час формування середньострокового прогнозу видатків (ССПВ) і річного бюджету (бюджетів). Водночас при розробленні плану дій до стратегії РДУ головна установа та інші зацікавлені установи повинні **консультуватися з міністерством фінансів** щодо розмірів простору фінансового маневру, передбаченого у ССПВ, щоб із самого початку уникнути надто оптимістичних очікувань.

В ідеалі під час підготовки стратегії та її бюджету необхідно **враховувати** у виконанні передбачених дій **процес підготовки річного бюджету**, щоб жодні дії не планувалися так, щоб їх виконання могло бути затримано через відсутність асигнувань у чинному або наступному річному бюджеті або щоб будь-яке нове фінансове навантаження неочікувано не поставило під загрозу планове виконання державного бюджету.

В ідеалі для розрахунку витрат слід використовувати **методики, затверджені** урядом або міністерством фінансів країни. Уряди країн можуть застосовувати різні методики розрахунку витрат на чинні та нові політики (реформування державного управління являє собою пакет нових політик), наприклад, розрахунок за заходами, розрахунок на одиницю, розрахунок за проектами та ін. Проте, такі методики часто є відсутніми, тому для цілей даного Інструментарію було узагальнено і викладено у подальших розділах досвід і практику роботи Програми

SIGMA з підтримки розрахунку витрат на стратегії РДУ в різних країнах. Підхід, термінологія і деталі процесу розрахунку витрат, висвітлені нижче, не претендують на повну вичерпність і не є єдиним найкращим підходом для роботи. Вони були розроблені з урахуванням **концепцій та вимог**, викладених у Принципах, і **рівня складності та якості** розрахунку витрат, який з достатньою ймовірністю можуть застосовувати партнери SIGMA з урахуванням спроможності систем державного управління⁴². Шаблон таблиці розрахунку витрат поданий у **Частині I Додатку 4**. Крім того, в якості прикладу в **Частині II Додатку 4** наведено частину Комплексної стратегії РДУ Албанії на 2015-2020 роки.

6.1. Класифікація витрат і деякі підходи до їх розрахунку

Країни, звичайно, можуть запроваджувати власний підхід до розрахунку витрат на політику, зокрема методику розрахунку витрат і бюджету на стратегії. Проте, існують деякі універсальні концепції, які можна визначити та слід урахувати у процесі прийняття рішення щодо методики розрахунку витрат на стратегії. Обчислюючи вартість різних дій, заходів, послуг і продуктів у рамках стратегії, необхідно встановити, які **види витрат** будуть здійснюватися в результаті їх виконання. У більшості методик розрахунку витрат видатки класифікуються або як **прямі чи непрямі**, або як **постійні чи змінні**.

Один із способів зазначення витрат – визначити прямі та непрямі витрати на заходи, продукти чи послуги. **Прямі витрати** – це видатки, які прямо пов'язані з виконанням функцій чи наданням послуг. Такі витрати можуть включати, серед іншого, витрати на заробітну плату, матеріали та підготовку кадрів. **Непрямі витрати** – це видатки, які здійснюються у непрямий спосіб (наприклад, витрати на оренду приміщень, технічне обслуговування та інші накладні витрати). Їх здійснює установа-виконавець, як-от міністерство, в ході виконання свого загального кола обов'язків, тому їх важко віднести на конкретний захід, тому що такі витрати розподіляються на різні заходи. Непрямі витрати неможливо повною мірою чи з легкістю віднести на конкретні послуги чи продукти, але без них надання таких послуг було б неможливим. Наприклад, у процесі розгляду заяв громадян на видачу паспортів можуть мати місце такі прямі витрати:

- заробітна плата співробітників, які розглядають заяви та виготовляють паспортні документи;
- придбання матеріалів, що використовуються для виготовлення паспортів;
- навчання співробітників із питань розгляду заяв і виготовлення паспортів.

Ось деякі приклади непрямих витрат:

- вартість споживання електроенергії, води та опалення;
- витрати на ІКТ і телефони.

Ще один спосіб визначення витрат – розбивка їх на змінні та постійні. **Змінні витрати** – це видатки, що змінюються залежно від обсягу продукції, заходів і наданих послуг. Вони можуть включати витрати на придбання матеріалів, витрати

⁴² Всеосяжний та детальний посібник із розрахунку витрат на стратегії розроблений Регіональною школою державного управління, див. <http://www.respaweb.eu/11/library#respa-publications-2018-7>.

на зв'язок, навчання тощо. **Постійні витрати** є сталими й не змінюються залежно від обсягу даної діяльності (наприклад, витрати на оренду приміщень, комунальні послуги та накладні витрати). У випадку вищезгаданої послуги з розгляду заяв на видачу паспортів та оформлення паспортів для громадян можна навести такі приклади змінних витрат:

- придбання матеріалів, використовуваних для виготовлення потрібних паспортів;
- навчання співробітників із питань розгляду заяв і виготовлення паспортів.

Приклади постійних витрат:

- заробітна плата співробітників;
- вартість споживання електроенергії, води та опалення;
- витрати на ІКТ і телефони.

Реалізація стратегії зазвичай передбачає залучення не однієї, а кількох установ або, іншими словами, бюджетних організацій. Тому під час розроблення стратегії та плану дій до неї критично важливо знати, які **бюджетні наслідки** заплановані дії матимуть для бюджетів усіх організацій-виконавців.

Як правило, під час обчислення витрат на стратегію важливіше чітко уявляти собі можливі прямі (змінні) витрати, тому що вони зазвичай становлять **додаткове** фінансове навантаження на існуючий базовий бюджет установи. Заробітна плата державних службовців ураховується тільки у випадку запланованого створення нових установ або набору додаткової кількості державних службовців унаслідок запланованої дії. **Інші постійні витрати** (чи то прямі, чи то непрямі), як-от заробітна плата вже працюючих державних службовців, вартість комунальних послуг або телефонного зв'язку, як правило, в обчисленні витрат на стратегію **не враховуються**. Це робиться для того, щоб не ускладнювати процес розрахунку витрат і забезпечити можливість своєчасного розроблення стратегії та плану дій із розрахованими витратами. Проте, якщо адміністрація країни має більш розвинені можливості та навички розрахунку витрат, може бути корисно оцінити всі витрати на реалізацію стратегії. У такому випадку слід обчислити всі витрати, зокрема існуючі елементи витрат (тобто всі непрямі витрати та заробітну плату державних службовців, працюючих над виконанням стратегії). Цей підхід називають **повним розрахунком витрат**. Якщо застосовується такий метод, слід виявити особливу обережність, щоб не врахувати елементи витрат декілька разів (тобто не допустити подвійного обліку), і віднести пропорційні постійні (непрямі) витрати на заходи з реформування з максимально можливою точністю.

Загальні витрати, потрібні для виконання передбаченої дії (наприклад, навчання державних службовців вищої ланки), можна розрахувати шляхом знайдення **середньої собівартості одиниці продукції** з подальшим помноженням цієї величини на **планову кількість таких одиниць**. Разом з тим, цей метод розрахунку витрат можна застосовувати тільки до послуг, які можна стандартизувати (у нашому прикладі собівартістю одиниці запланованого заходу були б середні витрати на навчання одного державного службовця). Розрахунки собівартості неможна здійснювати для всіх відповідних послуг, тому що у багатьох випадках ці послуги є різними, отже, їх **собівартість не є стандартною**. Наприклад, неможливо стандартизувати створення нової системи оплати праці на державній службі, цифровізацію державних послуг і проведення консультацій з громадськістю згідно з законодавством країни. У таких випадках слід

застосовувати більш досконалий метод, **розрахунок витрат на одиницю діяльності або на проект**. Ці підходи передбачають віднесення витрат на конкретний проект або захід, результатом якого є набір продуктів або послуг.

Отже, загалом кажучи, рекомендованим підходом до розрахунку витрат на реалізацію стратегії є визначення додаткових прямих витрат на кожний запланований захід, передбачений у плані дій. Проте, витрати зазвичай класифікуються також за **економічною категорією**, наведеною у плані рахунків, що використовуються у процесі формування і виконання річного бюджету країни. Існують такі широкі економічні категорії:

Періодичні витрати

- товари та послуги
- відрядження
- офісне приладдя та витрати на утримання офісу
- проценти за кредитами
- субсидії
- інші трансферти
- соціальні видатки

Капітальні (одноразові) витрати

- придбання основних засобів
- погашення кредитів

6.2. Логічні кроки процесу розрахунку витрат

Розрахунок витрат на елементи плану дій у рамках стратегії складається з кількох кроків, як показано на рис. 6. Цей схематичний опис включає тільки основні кроки, які вважаються необхідними для отримання обґрунтованої оцінки всіх елементів, з яких складається план дій з реалізації стратегії. Він може включати додаткові деталі, зокрема підготовчі, але, тим не менш, необхідні кроки, що стосуються планування фактичного процесу розрахунку витрат (обов'язки, графік, методи розрахунку, визначення джерел даних тощо).

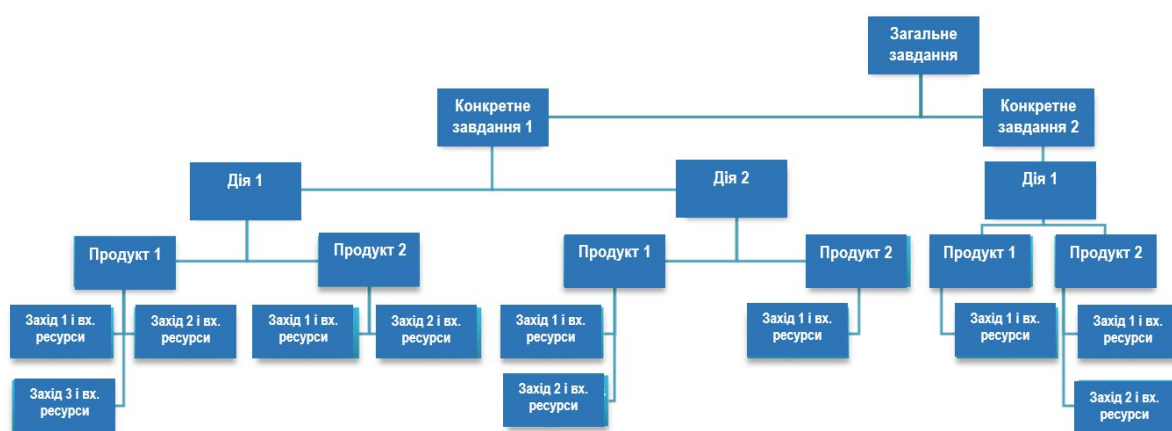
Рис. 5. Кроки процесу розрахунку вартості



Практичний досвід показує, що плани дій до стратегій партнерів Програми SIGMA часто досягають лише другого кроку. Вони містять тільки дії по кожному завданню та відповідні показники продуктів чи процесу. Отже, на практиці лише невелика кількість планів дій містить такий детальний розрахунок витрат. Для

того, щоб отримати точнішу загальну оцінку витрат на реалізацію всіх основних дій, необхідно **розбити дії на заходи, для яких можна обчислити витрати, та їхні потрібні вхідні ресурси**. Заходи (тобто будь-які види операцій, програм, проектів тощо) – це конкретніший порядок дій, який належить здійснити для виконання дії (дій) та отримання продукту (продуктів) цієї дії (дій). Вхідні ресурси – це фінансові, людські та матеріальні ресурси, потрібні для створення цих продуктів чи результатів. Логічна схема розрахунку витрат представлена на рис. 7. Важливо побачити, як при застосуванні цієї методики остаточна вартість реалізації всієї стратегії поступово, захід за заходом, зростає, виходячи з усіх детальних елементів розрахунку. Цей підхід відомий також як **висхідний розрахунок витрат**.

Рис. 6. Вхідні ресурси, використовувані для розрахунку витрат



Найчастіше зустрічаються такі види заходів (та необхідних вхідних ресурсів для них):

- **«м'які» заходи** – технічна допомога, заходи з розбудови спроможності (семінари, тренінги тощо), публікації, інформаційно-роз'яснювальні кампанії тощо;
- **інвестиції** – придбання або розробка ІТ систем, спорудження громадських будівель, придбання обладнання тощо;
- **людські ресурси** – наймання нових працівників або реорганізація.

Щоб забезпечити охоплення всіх основних елементів і врахування необхідної типології та класифікації різних елементів витрат, настійно рекомендується користуватися **таблицями в форматі Excel** або будь-яким іншим засобом, який дозволяє швидко вносити зміни та виконувати розрахунки. Приклад розбивки визначених дій на подальші заходи та їхні вхідні ресурси наведений у табл. 4.

Після того, як визначено заходи та вхідні ресурси (кроки 3 та 4), необхідно **визначити довідкові ціни та розрахувати необхідний бюджет** (крок 5). Цей крок передбачає перетворення вхідних ресурсів на фінансові витрати. Заходи та вхідні ресурси можна перетворити на витрати у кілька способів:

- застосовуючи метод **середньої собівартості**;

- застосовуючи **минулі витрати на аналогічні послуги** (тобто такий самий вид витрат на аналогічні заходи в минулому);
- застосовуючи **середні довідкові ціни**, отримані шляхом опитування чи з інших сторонніх джерел. Якщо вхідними ресурсами є товари чи послуги, які закуповуватимуться у приватного сектора (наприклад, розробка техніко-економічного обґрунтування, проведення навчання або придбання соціальної реклами), то вартість конкретного вхідного ресурсу можна визначити, запитавши котирування у кількох потенційних надавачів послуг (наприклад, телефоном чи електронною поштою). На основі котирувань можна розрахувати середню ціну, яка потім використовуватиметься як розрахункова вартість даного вхідного ресурсу в процесі розрахунку витрат на реалізацію стратегії.

У перетворенні вхідних ресурсів на фінансові витрати критично важливо також урахувати, як часто здійснюватиметься та чи інша витрата. Якщо витрата матиме місце лише один раз (наприклад, у випадку проведення одного циклу навчання чи разової інвестиції в розробку ІТ системи), її називають **одноразовою витратою**. З іншого боку, якщо у ході виконання даного заходу вхідний ресурс буде потрібний декілька разів або якщо потреба у ньому може знов виникнути після виконання заходу, така витрата вважається **періодичною витратою**. Якщо витрата буде здійснюватися протягом кількох років поспіль, то слід зазначити загальну величину цієї витрати за всі роки (вказавши річну суму та кількість років, упродовж яких вона може здійснюватися). Приклад розрахунку витрат на заходи та вхідні ресурси наведено у табл. 4.

У всіх випадках важливо, щоб були **представлені** всі основні елементи вхідних ресурсів, а розрахунок остаточних витрат на виконання даного заходу **можна було чітко простежити** у детальній таблиці, використаній для розрахунку витрат. Тим не менш, деталі такої таблиці (або таблиць) можна **укрупнити** на рівні заходів або навіть на рівні кожного визначеного завдання, щоб полегшити представлення кінцевих витрат на впровадження реформ тим, хто ухвалюватиме остаточне рішення, та стороннім читачам стратегії.

Табл. 4. Приклад гіпотетичних дій стосовно РДУ, основних заходів, вхідних ресурсів та розрахунку витрат на них

№	Дія	Продукти	Захід	Вхідні ресурси	Витрати
1.	Створити центри оцінювання (ЦО) для відбору, наймання і призначення державних службовців вищої ланки згідно з міжнародною практикою	Концепція розроблена і прийнята до 2 кв. 2019 р.	Підготовка концепції	50 людино-днів (лд) технічної допомоги	Разовий захід. Вартість 1 лд – 300 євро. 50 лд x 300 = 15000 євро
		Постанова Уряду про створення ЦО прийнята до кінця 2019 р.	Підготовка Постанови Уряду	Трудовитрати чинних державних службовців	Базовий бюджет (без додаткових витрат)
		Річний бюджет на 2020 р. включає бюджет на ЦО	Підготовка річного бюджету з бюджетом на ЦО	Трудовитрати чинних державних службовців	Базовий бюджет (без додаткових витрат)
2.	Розробити та впровадити нову програму розвитку лідерських якостей (ПРЛ) для керівників вищої ланки	Наказ міністерства щодо програми розвитку лідерських якостей (ПРЛ) виданий до 2 кв. 2020 р.	Підготовка ПРЛ	20 лд технічної допомоги	Разовий захід. Вартість 1 лд – 300 євро. 20 лд x 300 = 6000 євро
		Розвинуті лідерські якості державних службовців-керівників вищої ланки, зокрема 40% державних службовців вищої ланки до кінця 2022 р. пройшли ПРЛ	Підготовка наказу Міністра державного управління	Трудовитрати чинних державних службовців	Базовий бюджет (без додаткових витрат)
		Навчання 120 державних службовців вищої ланки	15 викладачів	Навчання одного державного службовця вищої ланки коштує 700 євро (з усіма витратами). Захід проводитиметься щороку для 120 державних службовців. 120 x 700 x 3 (план дій розрахований на 3 роки) = 252000 євро	
3.	Модернізувати Ресстр державної служби з метою збирання і аналізу даних про організацію та підвищення кваліфікації державних службовців вищої ланки	Запроваджена функція збирання і аналізу даних про організацію та підвищення кваліфікації державних службовців вищої ланки	Розробка змісту функціональних можливостей ІТ системи	5 лд технічної допомоги (зміст)	Разовий захід. Вартість 1 лд – 300 євро. 5 лд x 300 = 1500 євро
			Розробка функціональних можливостей ІТ системи	40 лд технічної допомоги (програмне забезпечення)	Разовий захід. Вартість 1 лд – 300 євро. 40 лд x 300 = 12000 євро
			Навчання 10 працівників кадрової служби Міністерства державного управління	10 викладачів	Навчання 1 працівника кадрової служби коштує 100 євро. Разовий захід для 10 працівників. 10 x 100 = 1000 євро

			Збирання необхідних даних	Трудовитрати чинних державних службовців	Базовий бюджет (без додаткових витрат)
	Загальні витрати на виконання дій 1-3 на період чинності (строк виконання) Плану дій:				286000 євро

Примітка 1. Цей розрахунок оснований на ринкових цінах, якщо послуга повністю надається сторонньою організацією. Проте, у деяких випадках установи можуть організувати курси навчання, найнявши фахівців-викладачів і надавши власне матеріально-технічне забезпечення. У цьому випадку їм треба буде розрахувати витрати на такі вхідні ресурси: робота викладача, навчальні матеріали, оренда приміщення, харчування, проживання тощо.

Примітка 2. Витрати на навчання різних цільових груп можуть коливатися (і це буває часто). Наприклад, навчання державного службовця вищої ланки може бути в декілька разів дорожчим через те, що таке навчання передбачає ширше застосування індивідуальних методик, таких як інструктаж або наставництво.

6.3. Урахування результатів розрахунку витрат перед завершенням розроблення стратегії

Після того, як визначено витрати на реалізацію стратегії, не слід пропускати ще одну, додаткову задачу – оцінку її фінансової здійсненності у контексті середньострокового прогнозування витрат у країні та чинного чи майбутнього річного бюджету. Стратегія може містити заходи, що вже здійснюються, особливо якщо вони являють собою продовження раніше розпочатих реформ, а також нові ініціативи. Отже, для кожного передбаченого заходу важливо знати, чи **закладено вже визначені витрати у бюджет** і якою мірою, тобто чи враховані вже вони як планові витрати (як, наприклад, у випадку заробітної плати чинних державних службовців, які виконуватимуть запланований захід) і, отже, не потребують додаткових ресурсів, або чи є розглядуваний захід цілком новою ініціативою, яка потребує **додаткового фінансування** понад те, що вже надано установам-виконавцям. Нові ініціативи можуть потребувати додаткового фінансування, і його слід порівняти з **верхніми межами видатків** – як загальними, так і встановленими для окремих установ.

Якщо реалізація передбаченої стратегії потребує додаткових ресурсів, а визначені витрати перевищують діючу верхню межу (межі), уряд країни, виходячи з рекомендацій головної установи (розроблених у тісній співпраці з міністерством фінансів), повинен одним або кількома з нижченаведених способів визначити **пріоритетність нових ініціатив щодо видатків**:

- **перерозподіливши** кошти зі сфер або програм із нижчим пріоритетом до сфер або програм із вищим пріоритетом;
- **переоцінивши** завдання і цілі, що були поставлені спочатку;
- **відкоригувавши** перелік пріоритетів стратегії шляхом виключення низькопріоритетні ініціативи;
- **зменшивши** обсяг стратегії або вилучивши деякі ініціативи;
- **переглянувши** графік реалізації певних політичних ініціатив;
- **виключивши** нові ініціативи щодо видатків, наприклад, знайшовши інші способи виконання завдання, які вимагають не такого значного обсягу ресурсів;

- **звернувшись** до інших джерел фінансування, як-от партнери з розвитку або кредити.

Якщо ресурсів не вистачає для того, щоб досягти цілей реформ, варто спершу пошукати **альтернативні внутрішні рішення** для виконання запланованих заходів, перерозподіливши кошти зі сфер або програм із нижчим пріоритетом до сфер або програм із вищим пріоритетом, забезпечивши економію за рахунок підвищення ефективності тощо. Лише якщо неможливо забезпечити фінансування за рахунок наявних коштів базових бюджетів установ або програм, передбачених для цілей запланованих ініціатив, рекомендується звернутися до **інших сторонніх джерел**, а саме до партнерів із розвитку, донорів, міжнародних фінансових установ або кредитів.

У цілому, порівнюючи обсяг ресурсів, необхідний для впровадження реформ, із наявним обсягом фінансування, важливо **підходити до розрахунку консервативно** з метою забезпечити, щоб те, що лишилося у стратегії, можна було реально виконати, а передбачений порядок дій – з точки зору як строків, так і бажаних продуктів – не гальмувався відсутністю фінансування. З цієї метою головна установа і органи-виконавці, відповідальні за формулювання передбачених у стратегії дій та визначення заходів для виконання цих дій, повинні **тісно співпрацювати** з міністерством фінансів упродовж усього процесу остаточного оформлення стратегії та плану дій до неї.

Тим не менш, стратегії та відповідні плани дій усе одне часто працюють із дефіцитом фінансування за умови, що цей дефіцит оснований на ретельному обмірковуванні і що **забезпечується його постійний моніторинг і контроль**, а ситуація з необхідними ресурсами та наявністю коштів регулярно перевіряється (в ідеалі – щорічно, згідно з річним бюджетним циклом).

Важливо також, щоб усі установи, відповідальні за реалізацію передбаченої стратегії, використовували інформацію про витрати (поряд з іншою інформацією про стратегію, особливо стосовно цільових значень показників) для формування свого бюджетного запиту для міністерства фінансів відповідно до національного формату і вимог щодо бюджетного планування.

Практичні ідеї:

- ✓ *Часто вважають, що розрахунок витрат вимагає складної методики, хоча насправді він потребує лише точного застосування кількох основних понять і методів.*
- ✓ *Розрахунок витрат може вимагати розгляду не тільки дій. Розробникам треба чітко розуміти, що необхідно для реалізації дії, тому зазвичай необхідно розбивати дію на менші кроки, а саме на основні заходи.*
- ✓ *У процесі розрахунку витрат слід застосовувати всі чинні у країні вимоги, і цей процес необхідно здійснювати як циклічний, залучивши всі установи, які можуть грати ту чи іншу роль у виконанні передбачених дій, причому в тісній співпраці з міністерством фінансів країни.*
- ✓ *У цілому якість розрахунку витрат залежить від якості планів. Чим більша якість забезпечена у плані дії щодо передбачених заходів, тим краще можна розрахувати витрати на них.*

Це слід пам'ятати:

- ✓ *Розрахунок витрат на реалізацію стратегії базується на плані дій до неї і являє собою логічний процес, який має бути всеосяжним і циклічним.*
- ✓ *Часто дії, передбачені у плані дій, доводиться деталізувати, щоб отримати обґрунтовані оцінки обсягу фінансових ресурсів, потрібних для їх виконання.*
- ✓ *Оцінюючи витрати на реалізацію стратегії, необхідно враховувати як витрати на заходи, які вже здійснюються і для яких забезпечено додаткове фінансування, так і орієнтовні витрати на нові заходи.*
- ✓ *Якщо уряд вимагає повного розрахунку витрат, витрати на заробітну плату державних службовців, уже працюючих в установах-виконавцях, зазвичай не розраховуються, тому що ця заробітна плата вже врахована у їхньому базовому бюджеті. Розраховуються тільки витрати на заробітну плату персоналу нових установ або додаткового персоналу, й ці витрати слід відобразити у річних бюджетах країни і у ССПВ.*
- ✓ *Оскільки наявні ресурси зазвичай недостатні, результати розрахунку витрат необхідно врахувати у процесі планування, щоб уможливити перерозподіл ресурсів, коригування пріоритетів або внесення подальших змін у плани щодо того, коли і чого саме можна реально досягти за наявного обсягу фінансування. Додаткові витрати слід спочатку фінансувати за рахунок внутрішнього перерозподілу та економії, а звернення за підтримкою до сторонніх організацій слід розглядати лише як другий варіант.*
- ✓ *Єдиного, правильно і універсального методу розрахунку витрат на реалізацію стратегії не існує, методика та підходи можуть варіюватися. Проте, незалежно від того, який підхід обрано, його слід застосовувати послідовно і систематично впродовж усього процесу розрахунку. Це також може означати комбінацію методів, але все одне застосовувати їх слід послідовно.*

7. Моніторинг і звітність

Після того, як стратегія та план дій до неї затверджені, починається її реалізація. Установи повинні постійно і безперервно здійснювати моніторинг і оцінку⁴³ прогресу, щоб бачити, чи забезпечує реалізація стратегії виконання поставлених завдань і створення передбачених продуктів⁴⁴. Оцінити успішність стратегії та її реалізації допоможуть два етапи:

- моніторинг і звітність;
- оцінка.

Моніторинг, звітність і оцінка стратегії мають велике значення, але ці етапи процесу реалізації стратегії є дуже ресурсомісткими й вимагають значних зусиль. Головна мета роботи з моніторингу і оцінки полягає в тому, щоб **виявити проблеми та надати рекомендації** щодо їх розв'язання у ході реалізації стратегії. Українською важливо, щоб система моніторингу, звітності та оцінки була розроблена і сформована у **комплексі** з прийняттям стратегії, з детальним викладенням **різних функцій та обов'язків** щодо надання даних, збирання даних, складання звітів, періодичності звітності, структури різних звітів, основних аспектів оцінки тощо. Якщо в країні є стратегічна система, що складається з кількох стратегій, важливо також забезпечити **раціоналізацію та узгодження** процесу моніторингу і звітності, щоб звести до мінімуму додаткове навантаження, що виникає щодо кожної стратегії з цього пакету. Рівною мірою важливо, щоб будь-яка структура моніторингу, звітності та оцінки була узгоджена з вимогами та стандартами національної системи, якщо вони існують.

Найбільш складний аспект – вирішити, як у найкращий спосіб **збирати, аналізувати та подавати** (а також поширювати) інформацію в цілях удосконалення політики, прийняття рішень та ознайомлення сторонніх користувачів, а також широкого загалу. Знайдення цього точного балансу вимагає спеціальних знань, навичок і дій **технічного персоналу та сприйнятливої управління і керівництва**. Крім того, потрібно **кілька циклів звітності**, щоб повністю врахувати конкретні вимоги та зрозуміти, яка інформація потрібна, коли та від кого для надання якнайкращої підтримки у безперервній та ефективній реалізації.

Повномасштабна розробка системи моніторингу, звітності та оцінки стратегій на практиці може зайняти кілька років, перш ніж ця система зможе повноцінно і

⁴³ Детальніша інформація про моніторинг результативності органів влади наведена у публікації ОЕСР (2009), *Вимірювання діяльності органів влади*, видавництво ОЕСР, Париж, <https://doi.org/10.1787/9789264060784-en>.

⁴⁴ Докладніше про звітність див. за посиланням https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/monitoring-and-evaluation_cs. Крім того, корисним інструментом може послужити Інструментарій Європейської Комісії щодо якості державного управління (видання 2017 р.). У цьому документі згадується активне залучення зацікавлених сторін до оцінювання державної політики, а також наводиться ряд прикладів колективних підходів до моніторингу і оцінки за участю всіх відповідних зацікавлених сторін. Див. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8055&type=2&furtherPubs=no>.

ефективно слугувати цілям тих, хто приймає рішення, і стати незмінно використовуваним комплексом засобів для забезпечення підзвітності виконавців реформ за прогрес цих реформ. Створення такої системи часто починається з розробки простих звітних доповідей про виконання передбачених дій, а з часом вона вдосконалюється шляхом збільшення глибини та якості інформації, що створюється під час цього процесу, а зрештою – також за допомогою способу, в який ця інформація використовується для прийняття рішень. Отже, розробка повноцінного комплексу **потребує часу** і являє собою **циклічний процес** навчання на практиці.

Зрештою, наявність системи моніторингу, звітності та оцінки є корисною, якщо вона є відрізняється своєчасністю, цілеспрямованістю, доречністю і зручністю для користувачів. Значення цих термінів пояснюються у вставці 16.

Вставка 16. Основні характеристики ефективної системи моніторингу, звітності та оцінки	
Своєчасність	Своєчасна звітність означає, що звіти не тільки подаються вчасно , а й відповідають процедурі планування політики та бюджету, прийнятій у країні. Це означає, що звіти повинні вписуватися у календар підготовки бюджету з тим, щоб рішення стосовно стратегій, які вимагають звернення по додаткові кошти, можна було врахувати в річному бюджеті. Разом з тим, своєчасність означає також, що у звітах слід враховувати періоди, коли стратегічні рішення якнайкраще здатні забезпечити ефективну реалізацію стратегію або коли виникають нові «вузькі місця» у процесі реалізації.
Цілеспрямованість	Цілеспрямована звітність означає, що інформація, подана у звітах, зосереджена на найважливіших аспектах , як-от завдання, цілі та заходи. Варто згадати, що звітність стосується не лише заходів ; заходи – це тільки засіб виконання певних завдань, тоді як уряд і країна зацікавлені у створенні продуктів і у прогресі в досягненні погоджених цілей. Обсяг наявних даних та інформації завжди більше, ніж можна легко використати. Отже, мистецтво розробки звітів полягає в тому, щоб знати, як вибрати та представити найважливішу інформацію з метою забезпечення ефективної реалізації стратегії.
Доречність	Доречна звітність означає, що у звітах подається тільки доречна і стратегічна інформація . Слід уникати рутинної ділової та адміністративної інформації, тому що вона перенавантажує читачів, які зазвичай працюють із цілим рядом важливих тем і тому можуть засвоїти тільки коротку, вузькоспрямовану і стислу інформацію, котра допомагає їм виконувати свою роботу з управління реалізацією стратегії та прийняття ключових політичних рішень.
Зручність для користувачів	Звітність, зручна для користувачів, означає, що інформація подається з максимально можливим використанням простої

	структури, лаконічного тексту і візуальних даних. Формулювання також повинне бути простим.
--	--

7.1. Роль моніторингу, звітності та оцінки у процесі реалізації стратегії

Моніторинг, звітність і оцінка реалізації та успішності будь-якої стратегії є невід’ємними частинами всього стратегічно-політичного циклу, що відіграють істотну роль в інформуванні всіх зацікавлених сторін (як в органах влади країни, так і поза їх межами) про виконання зобов’язань, висловлених у стратегії та плані дій до неї. Ще важливіше, що моніторинг, звітність і оцінка забезпечують надання органам управління і політичному керівництву зворотного зв’язку з окремих питань політики, а також щодо загального ходу реалізації стратегії (зокрема щодо використання і наявності необхідних фінансових ресурсів). Застосування системи моніторингу, звітності та оцінки **підтримує** прийняття **обґрунтованих рішень щодо стратегічної політики та бюджету**, а її регулярне і систематичне використання створює міцну основу для своєчасного прийняття ключових політичних рішень завдяки наявності інформації найвищої якості.

Моніторинг, звітність і оцінка допомагають виявляти та представляти інформацію про нові виклики та «вузькі місця» у реалізації. За допомогою таких знань можна виробляти і пропонувати рішення з удосконалення структури стратегії та оперативного плану, усунення конкретних труднощів у реалізації та підвищення ефективності використання існуючих управлінських і координаційних структур. Інакше кажучи, належне використання системи моніторингу, звітності та оцінки має першорядне значення для своєчасного, ефективного і дієвого досягнення запланованих результатів реформ. Крім того, моніторинг, звітність і оцінка забезпечують **підзвітність**. Інформація та дані, отримані завдяки моніторингу і звітності, допомагають **покликати державні установи до відповідальності за взяті на себе зобов’язання**, відображені у стратегіях. Результати процесу моніторингу, а також будь-якої оцінки обов’язково необхідно довести до відома зацікавлених сторін і широкого загалу – як з метою забезпечити, щоб усі сторони, яких стосується стратегія, були поінформовані про те, що виконано і не виконано, як і яких результатів досягнуто, так і з метою підтвердити самі ключові висновки. В ідеалі зацікавлені сторони (і громадяни) залучаються до процесу моніторингу і оцінки як надавачі інформації та потенційні чинники впливу, перш ніж ухвалюється будь-яке рішення стосовно пропонуваніх реформ.

Навіть хоча кінцеві переваги є схожими, а саме обґрунтоване прийняття рішень та вдосконалена побудова політики, способи застосування моніторингу і звітності та методи, використовувані для їх розробки й застосування, значно відрізняються від тих, що використовуються у проведенні оцінки.

7.2. Що таке моніторинг і звітність?

Моніторинг – це регулярний та періодичний процес, за допомогою якого відповідальні працівники збирають і аналізують інформацію про стан впровадження реформи на будь-який даний момент часу (і в часовій динаміці) відносно відповідних цілей реформи на рівні продуктів і кінцевих результатів. Моніторинг завершується на рівні кінцевих результатів, тому що він ведеться під

час реалізації реформи, а досягнення бажаного впливу можна визначити лише шляхом оцінки.

Виходячи з інформації, зібраної у процесі моніторингу, розробляються **звіти** за результатами моніторингу, мета яких – інформувати виконавців, ключових урядовців, які приймають рішення, та інші зацікавлені сторони, а також широку громадськість про хід впровадження реформ, виявлені проблеми та запропоновані рішення для забезпечення кінцевого успіху реформ. Якісні звіти допомагають посадовцям, які приймають рішення, вживати правильних дій для ефективної реалізації реформ і вдосконалення розробки політики.

Написання хорошого звіту вимагає кількох типів **компетенцій та навичок**:

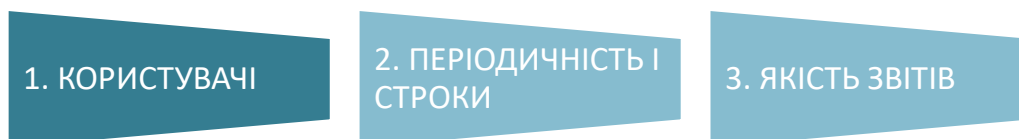
- **аналітичних навичок** для вивчення і аналізу даних та формулювання суджень або висновків;
- **креативного мислення** для складання звітів у спосіб, зручний для користувачів;
- **комунікаційних навичок** для доведення інформації про результати до відома різних читачів у спосіб, привабливий для них.

Складання звітів повинно бути не рутинною діяльністю, а роботою, яку ви **щоразу починаєте заново**. Навіть хоча процес збирання даних постійно повторюється, на основі показників та інформації про певні види діяльності, які не змінюються щороку, під час написання звіту розробникам слід прагнути до новаторства і вдосконалення щодо структури, наочних засобів, опису проблем і вироблення пропонуваніх рішень. На практиці звіти за результатами моніторингу реалізації стратегій надто часто пишуться за однією й тією самою текстовою структурою, де просто оновлюються дані та інформації. Цієї практики слід уникати або вдаватися до неї з особливою обережністю, щоб зберегти акцент на суті звітності та запобігти втомі читачів регулярних звітів.

7.3. Від чого залежить ефективний моніторинг і звітність?

Досягнення хорошого результату моніторингу і звітності вимагає більше, ніж просто хорошої стратегії та плану дій. Є три основні фактори, які визначають успішність і ефективність системи моніторингу і звітності, показані на рис. 8.

Рис. 7. Фактори, що визначають якісну звітність



7.3.1. Користувачі

По-перше, тип інформації, наданої для моніторингу, може бути різним залежно від **користувачів** цієї інформації. Чим вище рівень прийняття рішень, тим більш узагальнену і орієнтовану на кінцевий результат інформацію слід використовувати. Роль цих читачів – ухвалювати стратегічні рішення, тому надавана їм інформація повинна бути вузькоспрямованою та стратегічною. З

іншого боку, чим нижче рівень персоналу, на який розрахований звіт, тим більш оперативну інформацію необхідно надати у звіті.

Типовими користувачами інформації про результати моніторингу і звітності є:

- **зовнішні користувачі:** громадяни, ЗМІ, НУО, професійні органи, практики, науковці, фінансові донори тощо;
- **внутрішні користувачі:** парламент, уряд, міністри, керівники та оперативний персонал.

Як правило, зовнішніх користувачів та внутрішніх читачів високого рівня, як-от депутати парламенту, члени уряду і міністри (типові стратегічні користувачі) більше цікавить **стратегічна інформація** стосовно:

- **загального прогресу** в виконанні завдань і досягненні цілей, поставлених у ключових сферах (зазвичай щодо основних компонентів, які охоплюють ці сфери у стратегії), зокрема щодо того, скільки коштів витрачено на досягнення конкретного рівня результатів;
- **системних викликів**, що виникли;
- **використання виділених коштів**, особливо використання бюджету.

Керівництву і оперативному персоналу (оперативним користувачам) потрібна як стратегічна, так і оперативна інформація (наприклад, про конкретні проблеми реалізації, навіть якщо вони випадкові, або затримки через оперативні труднощі). Отже, важливо, щоб звіти про реалізацію стратегії та плану дій містили і стратегічну, і оперативну інформацію, подану таким чином, щоб кожна цільова група легко могла знайти інформацію, дотичну до їхніх цілей.

Користувачі звітів за результатами моніторингу:

- ✓ *як стратегічні, так і оперативні*
- ✓ *потребують інформацію різних типів*
- ✓ *вимагають, щоб уся інформація за результатами моніторингу і звітності була подана так, щоб їм було легко знайти потрібне*

7.3.2. Періодичність і строки

Моніторинг є повсякденною діяльністю, і дані моніторингу зазвичай збираються для звітності з задалегідь установленою, конкретною періодичністю. Ця періодичність залежить від типу інформації про результативність. Наприклад, показники кінцевих результатів (ефективність діяльності органів влади, плинність державних службовців тощо) вимірюються на щорічній основі або ще рідше, тоді як інформація про показники продуктів (кількість підготовлених державних службовців, кількість проведених консультацій тощо) вимірюється і подається у звітності частіше, наприклад, щоквартально або з наближенням строку подання цієї інформації.

Підготовка звітів за результатами моніторингу – трудомістка діяльність, яку слід вести так, щоб кінцевий результат (звіт) був сумірний за витратами (часом, витраченим на його підготовку) та вигодами (фактичним використанням звіту). Виходячи з практики різних партнерів Програми SIGMA у регіоні Західних Балкан і потреб директивних органів та партнерів із розвитку (особливо ЄС), рекомендується охоплювати у вищезгаданому звіті такі аспекти:

1. Завдання стратегії та показники кінцевих результатів – щорічно або раз на два роки;

2. Заходи та показники продуктів плану дій до стратегії – раз на півроку.

7.3.3. Якість звітів

Звіти є не тільки засобами забезпечення підзвітності за впровадження реформ і висвітлення темпів цього процесу. Звіти про реалізацію стратегію дозволяють також:

1. **Ухвалювати рішення** для розв'язання проблем і прискорення впровадження реформ і заходів, у реалізації яких виникли затримки або відставання. З цією метою звіти повинні містити опис головних «вузьких місць» і викликів, зосереджуючись на системних проблемах стратегічного рівня (а також на запропонованих коригувальних заходах для їх усунення), а також включати інформацію про специфічні, іноді навіть разові поточні труднощі оперативного характеру. Значні «вузькі місця» і виклики можуть стосуватися браку фінансування, процедур державних закупівель, розбіжностей між установами тощо.
2. **Шукати кращі способи** виконання завдань не лише шляхом збирання і аналізу даних із метою складання звітів, а й за допомогою синергії різних точок зору та ідей, якої можна досягти шляхом дискусій на високому рівні між головними державними та зовнішніми зацікавленими сторонами. Щоб підтримати таке вдосконалення процесу розробки політики, звіти про реалізацію стратегії слід представляти привабливо і так, щоб стимулювати стратегічне мислення.

Досягнення цих цілей моніторингу і звітності залежить від **аналітичної спроможності** та **творчих навичок** державних службовців щодо підготовки звітів, які є **стратегічними** на відміну від просто описових звітів, та представлення їх у доступній формі, а не у традиційний спосіб, коли вся інформація подається без попереднього відбору і систематизації чи у формі слайдів, заповнених текстом. У цілому можна сказати, що якість дискусій та рішень з питань РДУ або відповідного сектора великою мірою залежить від якості та представлення звітів, які забезпечують інформаційну підтримку таких дискусій та прийняття рішень.

Ось деякі з ключових проблем щодо звітів:

- вони є надто довгими та зосередженими тільки на представленні адміністративної інформації в описовій формі;
- вони не містять аналітичних оцінок і аналізу причин неналежного виконання або «вузьких місць»;
- вони не є привабливими візуально, їм бракує структурної простоти і наочних матеріалів.

Вставка 17. Приклад орієнтації на процес і орієнтації на результати стосовно РДУ	
Опис процесу	Опис результатів
<p>Робоча група з оптимізації державного сектора у 2015 р. провела чотири засідання. Вона підготувала Дорожню карту оптимізації державного сектора. Цей план дій був предметом консультацій з усіма міністерствами, ключовими державними відомствами та організаціями громадянського суспільства. Уряд прийняв Дорожню карту у вересні 2015 р. Дорожня карта охоплює трирічний період і містить перелік заходів, які передбачають об'єднання або перегляд функцій.</p>	<p>За перші два роки реалізації Дорожньої карти оптимізації обсяг допоміжних функцій державного сектора у відомствах був зменшений на 10%. Очікується, що до кінця 2019 р. буде забезпечено зменшення на 20%. За перші два роки бюджет на допоміжні функції був скорочений на 2,5 млн євро. До кінця 2018 р. очікується, що сума економії складе 5 млн євро.</p>

Отже, якісний звіт за результатами моніторингу реалізації стратегії повинен бути:

- **візуально привабливим і легким для читання.** Креативна презентація даних та інформації за допомогою графіків, малюнків, таблиць та інших сучасних засобів візуалізації, використовуваних для стратегічної комунікації, застосовується дедалі ширше;
- **коротким і добре побудованим.** Ніхто не читатиме довгий опис-розповідь про виконання заходів. Більшість читачів побіжно перегляне стислий документ з інформативними та примітними заголовками, переліком із кількох пунктів та рядом графіків і таблиць. Додаткову інформацію чи довші обґрунтування можна за потреби навести у додатках. Цей підхід до представлення інформації має кращі шанси на те, щоб привернути увагу тих, хто приймає рішення;
- **орієнтованим на результати.** Найбільшу важливість мають такі аспекти: що змінилося у конкретній сфері політики (тобто вплив, справлений після прийняття стратегії або з моменту подання останнього звіту), наскільки виконані планові зобов'язання на момент складання звіту, що не спрацювало належним чином і чому, що треба змінити і як (тобто рекомендації щодо коригувальних заходів чи дій);
- **фактологічним.** Твердження, наведені у звіті, повинні базуватися на фактах, перевірених інформації та достовірних доказах;
- **аналітичним.** Звіти слід писати так, щоб допомогти читачам зробити висновки та ознайомити їх із досягненнями, а особливо – з труднощами та причинами, що їх викликали.

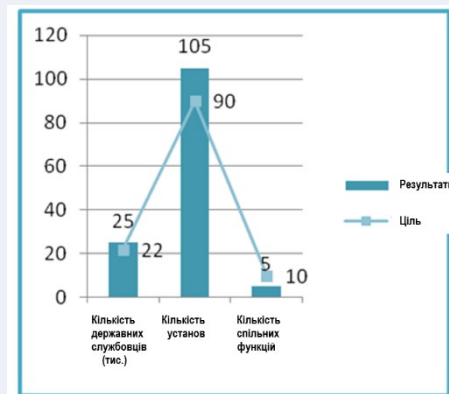
Вставка 18. Приклад якісного звіту за результатами моніторингу

Оптимізація державного управління

Хід виконання

Головною задачею у 2016 р. було скорочення чисельності державних службовців та установ згідно з цілями програми оптимізації державного управління. Досягнення цих двох цілей оптимізації затрималося через п'ять законів, що очікують на прийняття Парламентом. Очікується, що ці закони будуть прийняті на наступній сесії, що дозволить досягти вищезгаданих цілей.

Крім того, всі міністерства, за координації з боку Міністерства фінансів, працювали над створенням спільних центрів надання 15 послуг. Проте, ця ціль не досягнута, тому що 30% установ не подали інформацію про три основні послуги, а саме про державні закупівлі, документообіг і облік.



Рекомендації:

Членам Кабінету слід сприяти прийняттю вищезгаданих законопроектів Парламентом.

Установам, зазначеним у звіті, слід подати інформацію, необхідну для завершення запровадження спільних послуг, у тритижневий термін. Своєчасному виконанню цього завдання слід надати всю можливу підтримку.

Звіти про реалізацію стратегій повинні являти собою виклад матеріалу щодо **результативності**, оснований на **доказах**. Для підготовки такого викладу велике значення має фільтрація, або **відбір** актуальної інформації. У ході моніторингу та збирання даних збирається величезний обсяг детальної інформації. Державним службовцям, відповідальним за підготовку звітів, необхідно мати здібність виносити судження щодо того, які саме інформацію та дані слід використовувати і в якій формі (наприклад, інформацію, узагальнену або розраховану на основі вихідних даних). Хоча передбачені дії, заходи та завдання (поряд із відповідними доказами у формі показників і цільових значень) є основою для текстового викладу, не обов'язково їх усі представляти з таким самим ступенем деталізації. На поглиблений аналіз заслуговують тільки ті з них, які справляють найбільш **вплив на реформу** або у яких мають місце найнагальніші **проблеми чи недоліки**. На додаток до цього предметного текстового викладу у доречних точках даного звітнього циклу слід подати узагальнений або зведений опис ходу виконання кожного заходу. Наприклад, замість того, щоб висвітлювати



хід виконання всіх передбачених заходів із даного завдання, рекомендується вибрати заходи з найбільшим впливом і представити узагальнену картину позитивних або негативних результатів щодо даного завдання.

Загальна структура звіту про реалізацію стратегії РДУ та інструкції з його розроблення наведені, поряд із прикладами, у [Додатку 5](#).

7.4. Організаційна структура і функції щодо моніторингу реалізації стратегії та відповідної звітності

Беручи до уваги міжсекторальний, горизонтальний характер РДУ і враховуючи, що зазвичай у впровадженні реформ бере участь багато установ, моніторинг і звітність щодо РДУ, ймовірно, є складнішим процесом, ніж моніторинг і звітність щодо секторальної стратегії. В обох випадках, однак, критично важливим є належний розподіл обов'язків стосовно реалізації та моніторингу. Ці функції, а також метод їх застосування (процес моніторингу і звітності) слід визначити у комплексі з прийняттям відповідної стратегії чи стратегій.

Ключовими установами, задіяними у моніторингу та звітності щодо стратегії РДУ, є:

- 1) Уряд;
- 2) рада з РДУ або еквівалентний орган політичного рівня (за наявності);
- 3) міжвідомча група з РДУ або інший орган адміністративного рівня (за наявності);
- 4) головні установи з РДУ (відповідальне міністерство чи урядовий орган);
- 5) міністерства і відомства, задіяні у реалізації стратегії.

Стислий виклад задач кожного з вищезгаданих рівнів стосовно моніторингу і звітності щодо РДУ наведено у вставці 19, а детальніший опис таких задач - у [Додатку 5](#).

Вставка 19. Стислий огляд функцій з моніторингу і звітності щодо РДУ

Уряд є органом, що приймає остаточні рішення у процесі РДУ (як і у будь-якій сфері політики чи секторі). Він може спрямовувати роботу головної установи та установ-учасниць або може розширювати їхні права і повноваження у ході реформ. Він може врегульовувати спори між різними установами та реалізовувати будь-які необхідні заходи та рішення для покращення і забезпечення ефективної реалізації стратегії РДУ.

Рада з РДУ (якщо вона існує) – орган високого рівня, який приймає політичні рішення, керує реалізацією стратегії РДУ й надає поради головній установі та установам-виконавцям.

Міжміністерська (або міжвідомча) група з РДУ (якщо вона існує) – це зазвичай один або кілька органів адміністративного рівня, до складу яких входять посадовці вищої ланки з ключових задіяних установ. Його задача – забезпечити регулярний моніторинг виконання завдань стратегії РДУ, досягнення відповідних цілей, здійснення заходів і виконання бюджетів, а також вирішувати спори, які мають адміністративний (неполітичний) характер.

Головна установа (міністерство) керує загальним функціонуванням та реформуванням системи державного управління і координує на щоденній основі виконання стратегічних завдань реформи, показників і заходів. Це – установа, на яку покладено задачу координації реалізації стратегії РДУ на експертно-технічному рівні. Зазвичай головна установа відповідає за збирання інформації та підготовку звітів за результатами моніторингу, а також за забезпечення ефективного функціонування всієї системи моніторингу (включно з забезпеченням доступності даних і своєчасного надання даних).

Міністерства (та інші урядові органи) відповідають за забезпечення виконання заходів і завдань, які відносяться до сфери їх компетенції (або сприяють виконанню певних заходів згідно з функцією, покладеною на них у таких випадках), поряд із наданням головній установі інформації, необхідної для моніторингу реалізації стратегії РДУ.

Практичні ідеї:

- ✓ *Готуючи звіт, відкладіть убік усі закони та нормативні акти. Спробуйте стати на місце тих, хто приймає рішення: що їх найбільше цікавить, і як вони хотіли б прочитати про це?*
- ✓ *Не пишіть довгі звіти – значення має якість, а не кількість.*
- ✓ *Може бути корисно проконсультуватися з колегами з підрозділу комунікацій та зв'язків із громадськістю або відповідними фахівцями, щоб інноваційно підійти до того, як зручніше для користувачів подати ключову інформацію. У них можуть бути цікаві ідеї та поради.*
- ✓ *Якість звітності підвищується з практикою. Не здавайтеся, якщо ваші перші спроби не сприйняті позитивно і якщо перші звіти дуже нудні.*
- ✓ *Завжди аналізуйте, а не тільки представляйте!*
- ✓ *Пам'ятайте: звіт – найкращий засіб впливу на зміни і забезпечення успішності реформ.*

Це слід пам'ятати:

-
- ✓ *Належний моніторинг, звітність і оцінка вимагають чітко визначених показників із базовими та цільовими значеннями.*
 - ✓ *Ретельний моніторинг і звітність потребують часу, аналітичних і комунікаційних навичок та креативного мислення.*
 - ✓ *Для ефективного моніторингу і звітності необхідно активне залучення керівників і лідерів.*
 - ✓ *Хороший звіт є стислим, чітко організованим, аналітичним і орієнтованим на результати.*
 - ✓ *Звіт є хорошим лише за умови, що він допомагає забезпечити ефективне і дієве впровадження реформ та підтримує вжиття коригувальних заходів, коли вони потрібні.*
 - ✓ *Систему моніторингу, звітності та оцінки (з чіткими функціями та обов'язками, визначеною структурою звітів тощо) слід розробляти у комплексі з прийняттям стратегії.*
 - ✓ *Якщо рамкова основа РДУ складається з кількох стратегій, системи моніторингу, звітності та оцінки слід оптимізувати і узгодити.*

8. Оцінка

Оцінка – це більш детально опрацьований процес аналізу успішності реалізації стратегії, який дозволяє визначити, що спрацювало, встановити причини того, що пішло не так, а потім відповідним чином відкоригувати стратегічний напрям. Розроблення і виконання етапу оцінки здійснюється, як правило, незалежно від системи регулярного моніторингу і звітності. Оцінка передбачає формулювання **оцінювальних запитань**, збирання і аналіз даних для отримання **відповідей** на ці запитання і збирання доказів для формування **висновків і рекомендацій**. Призначення оцінки – вдосконалити реалізацію стратегічної політики або її розроблення⁴⁵. Належна оцінка, крім того, є критично значущим інструментом підзвітності та слугує зміцненню організаційних структур⁴⁶.

Як і у випадку моніторингу та звітності, оцінка вимагає наявності конкретних **навичок**, як-от:

- методологічні навички для побудови схеми оцінки (головним чином формулювання оцінювальних запитань);
- аналітичні навички для здійснення узагальнення і аналізу даних;
- здатність трансформувати технічну інформацію у практичні рекомендації;
- навички налагодження зв'язків, тому що збирання даних вимагатиме охоплення багатьох зацікавлених сторін;
- навички подання матеріалу і спілкування для роз'яснення технічних і складних питань простою мовою, уникаючи жаргону.

8.1. Хто і що має оцінювати?

Процес оцінки вимагає набагато більше ресурсів і витрат кваліфікованої праці, ніж моніторинг. Оцінка потребує набагато більш високого рівня аналітичних навичок і знань щодо різних методів збирання і аналізу даних. Під час оцінки зазвичай застосовуються методи статистичного аналізу, для роботи з якими в адміністрації (у головній установі/міністерстві) може не бути відповідних кадрів. Тим не менш, є декілька варіантів проведення оцінки – власними силами персоналу програм, шляхом залучення сторонніх надавачів послуг або за допомогою комбінації внутрішніх та зовнішніх методів. Кожний з цих варіантів описаний у вставці 20.

⁴⁵ Докладнішу інформацію на тему оцінки див. у публікаціях: Європейська Комісія (2017), *Настанови з удосконалення регулювання – оцінка і перевірка відповідності*, Брюссель, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines-evaluation-fitness-checks.pdf>, Світовий банк, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2699/52678.pdf>, та ОЕСР (2002), *Оцінка і ефективність допомоги, № 6 – Глосарій основних термінів з оцінки та управління за результатами (англійською, французькою та іспанською мовами)*, видавництво ОЕСР, Париж, <https://doi.org/10.1787/9789264034921-en-fr>.

⁴⁶ Перелік принципів і навідних запитань для оцінки результативності наведений у публікації ОЕСР (2014), «Оцінка результативності», у збірці *Управління регуляторами*, видавництво ОЕСР, Париж, <https://doi.org/10.1787/9789264209015-12-en>.

Вставка 20. Переваги та недоліки варіантів схеми оцінки	
ВАРІАНТ 1: оцінка власними силами	<p>Оцінка розробляється і проводиться власними силами, персоналом головної установи.</p> <p>Переваги: дозволяє провести оцінку швидко, тому що не потрібні процедури закупівлі, які часто затягуються; наявність конфіденційної інформації; подальше підвищення рівня аналітичних навичок і компетентності.</p> <p>Недоліки: може бути менш об'єктивною через небажання повідомляти про виклики та проблеми.</p> <p>Приклади: середньострокова оцінка Стратегії РДУ Сербії⁴⁷.</p>
ВАРІАНТ 2: оцінка сторонньою організацією	<p>Оцінка проводиться сторонніми консультантами в порядку аутсорсингу.</p> <p>Переваги: об'єктивна оцінка сторонніми й незалежними фахівцями.</p> <p>Недоліки: вимагає додаткових ресурсів для залучення кваліфікованих кадрів; може вимагати більше часу для закупівлі послуг сторонніх організацій.</p> <p>Приклади: оцінка Фонду реформування державного управління Боснії та Герцеговини⁴⁸.</p>
ВАРІАНТ 3: змішана/комбінована оцінка	<p>На сторону передаються тільки деякі компоненти оцінки (наприклад, збирання даних і певна частина складнішого аналізу), а решта роботи виконується самою установою.</p> <p>Переваги: об'єктивність оцінки завдяки залученню сторонніх і незалежних фахівців; швидший процес оцінки, тому що етапи оцінки, що потребують більше часу, можна передати для виконання на сторону.</p> <p>Недоліки: вимагає додаткових ресурсів для закупівлі певних послуг.</p> <p>Приклади: комплексний звіт про реалізацію Стратегії РДУ Косова за 2010-2013 р.⁴⁹</p>

Вибір варіанту оцінки – власними силами, з залученням сторонньої організації або комбінованого підходу – залежить і від цілей процесу оцінки, які полягають у такому:

⁴⁷ Трирічний (2015-2017 рр.) звіт про реалізацію Стратегії РДУ та Плану дій до неї, березень 2018 р., http://www.mduls.gov.rs/doc/PAR%20Report_eng_mar2018.pdf.

- *організаційний самоаналіз і навчання* – більш підходящим варіантом є оцінка власними силами, тому що вона дозволяє отримати ширшу внутрішню інформацію;
- *визначення найбільш економічно ефективного варіанту політики* – більш підходящим варіантом є оцінка сторонньою організацією, тому що вона потребує більш складних методів оцінки та більш об'єктивних і незалежних суджень;
- *перевірка виконання заходів і надання продуктів на предмет відповідності плану* – більш підходящим варіантом є оцінка сторонньою організацією, тому що така перевірка може потребувати більш об'єктивних і незалежних суджень⁵⁰.

У будь-якому випадку необхідно розглядати як **витрати**, так і **можливості**. Часто країни залучають для проведення оцінки сторонні організації через брак компетенцій та навичок у власного персоналу установ. Для формування потрібних оцінювальних компетенцій потрібні час і ресурси. З іншого боку, зростає потреба в оперативних оцінках із метою аналізу викликів і проблем, які швидко виникають, та надання проміжних рішень. Такі оцінки виконуються власними силами, з застосуванням менш складних інструментів і методик збирання і аналізу даних.

Оцінка повинна бути **вибірковою** та **цілеспрямованою**. Не треба (та й не рекомендується) проводити оцінку кожний рік. Рішення щодо того, які аспекти оцінювати, часто залежать від даних, отриманих у процесі моніторингу. Наприклад, може бути корисно провести оцінку, якщо дані моніторингу показують, що певні цільові показники постійно не виконуються, або якщо користувачі послуг скаржаться на їх якість. Крім того, найкращим об'єктом оцінки можуть бути заходи з великими бюджетами або ті, що стосуються важливих питань політичного порядку денного (пріоритетів).

У цілому оцінка повинна привести до **рішень**, які спонукають адміністрацію:

- *розпочати, припинити або продовжити* нову або чинну стратегію;
- *переглянути політику* – завдання, дії, заходи або показники та їхні цільові значення;
- *переглянути бюджети та ресурси*;
- *внести корективи до процесів реалізації* – строків, обов'язків;
- *дізнатися*, що спрацювало, а що пішло не так і чому.

⁴⁸ Децентралізована оцінка, проведена SIDA: оцінка Фонду реформування державного управління Боснії та Герцеговини, квітень 2015 р.,

<https://www.sida.se/contentassets/7f6661a1ee4046bfa45e4295d26b1c5e/15538.pdf>.

⁴⁹ Комплексний звіт про реалізацію Стратегії реформування державного управління за 2010-2013 рр., червень 2014 р., <https://map.rks.gov.net/getattachment/8548fd1f-60d2-4318-b226-8f1ed8e26d27/Raporti-gjithperفشires-mbi-zbatimin-Strategjise-d.aspx>.

⁵⁰ Докладно про можливі переваги оцінки див. у публікації ОЕСР (2009), «Оцінка підвищує продуктивність», у збірці *Наголос на громадянах: залучення населення до підвищення ефективності політики та послуг*, видавництво ОЕСР, Париж, <https://doi.org/10.1787/9789264048874-6-en>.

8.2. Види та обсяг оцінки

Оцінка стратегії може бути **проміжною** (проводиться у ході реалізації стратегії) або **ретроспективною** (проводиться після реалізації стратегії). Види оцінки також діляться за спрямуванням: орієнтована на процес, орієнтована на програму, орієнтована на вплив. Стислий опис кожного виду оцінки наведено у табл. 5.

Табл. 5. Види оцінки

	Оцінка процесу	Оцінка програми	Оцінка впливу
Предмет	Ефективність, реалізація, внутрішні механізми, створення/надання продуктів	Дієвість, внесок, досягнення кінцевих результатів	Причинно-наслідковий зв'язок, віднесення, забезпечення впливу
Методи	Аналіз потоків робіт, порівняння фактичних заходів і продуктів із плановими	Порівняльний аналіз, аналіз економічної ефективності/витрат і вигід, еталонний аналіз	Контрфактуальний аналіз, групи порівняння, рандомізація
Запитання, на яке відповідає	Чи здійснена реалізація за планом, чи виглядають результати досяжними?	Чи ефективна була політика у досягненні її заявлених цілей?	Що трапилося б за відсутності політики/реформи?

Ще один аспект, рішення щодо якого керівництву і відповідальному персоналу слід прийняти завчасно, - обсяг оцінки. Це рішення приймається за допомогою застосування п'яти **критеріїв оцінки** (див. табл. 6) і вибору найбільш доречних залежно від строків оцінки, її тривалості, вимог і наявних ресурсів⁵¹. Ці критерії та запитання допомагають визначити структуру і обсяг оцінки. Не треба запитувати про все й відразу. Певні аспекти можна вибрати для оцінки, виходячи з того, навіщо потрібна оцінка і що ви хочете отримати від неї⁵².

Табл. 6. Критерії оцінки та оцінювальні запитання

Критерій	Запитання
Актуальність	<ul style="list-style-type: none"> • Чи є завдання стратегії досі чинними? • Чи відповідає стратегія на потреби бенефіціарів? • Наскільки ефективно дії/продукти стратегії відповідають на проблему/завдання? • Наскільки добре реформа адаптована до подальших змін у контексті, в якому вона спланована (змін у потребах, у політиці тощо)?
Ефективність	<ul style="list-style-type: none"> • Чи є дія/захід економічно ефективним?

⁵¹ Варто зауважити, що, згідно з Настановами з удосконалення регулювання, виданими ЄС, відповідними критеріями є: ефективність, дієвість, актуальність, узгодженість і цінність для ЄС (обов'язкові критерії), вплив, сталість, корисність, взаємодоповнюваність, координація, справедливість, прийнятність (додаткові критерії). Докладнішу інформацію див. у публікації: Європейська Комісія, *Настанови з удосконалення регулювання – оцінка і перевірка відповідності*, Брюссель, с. 52.

⁵² Детальну інформацію про критерії оцінки можна отримати за посиланням

<http://www.oecd.org/dac/evaluation/dacriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>.

	<ul style="list-style-type: none"> • Якою мірою передбачені витрати виправдані, урахувавши зміни/наслідки, які були забезпечені? • Які ще способи використання ресурсів забезпечили отримання більших результатів або економне використання ресурсів, але з таким самим рівнем здобутків? • Чи можна було досягти таких самих результатів з використанням менших ресурсів або за допомогою кращої/іншої комбінації використаних ресурсів? • Наскільки ефективним (безперебійним) є процес реалізації?
Дієвість	<ul style="list-style-type: none"> • Якою мірою були виконані/можуть бути виконані завдання? • Чи були або чи будуть завдання виконані вчасно? • Якою мірою зафіксовані наслідки відповідають завданням? • Які головні причини того, що завдання виконуються або не виконуються?
Вплив	<ul style="list-style-type: none"> • Що трапилося в результаті стратегії? • Як стратегія змінила становище різних груп бенефіціарів (і широкого загалу в цілому)? • Як стратегія вплинула на різні цільові групи?
Сталість	<ul style="list-style-type: none"> • Чи збережуться вигоди після реалізації стратегії? • Чи буде вплив довготривалим? • Що можна зробити для забезпечення сталості впливу? • Які організаційні механізми дозволяють зберегти досягнуті переваги?

Оскільки для проведення оцінки зазвичай потрібні час і зусилля, важливо **планувати її завчасно**. Якщо передбачено, що реалізація стратегії здійснюватиметься у декілька етапів (відображених у послідовних планах дій), доречно спланувати процес оцінки та розробити систему моніторингу, звітності та оцінки у комплексі з прийняттям стратегії. Це дозволить використати результати середньострокової оцінки у розробленні нового плану дій і навіть у проміжному коригуванні загальних стратегічних рамок (тобто перевірити чинність завдань і цільових значень показників, установлених спочатку, а також успішність реалізації). Крім того, оцінка сама по собі тягне витрати і має враховуватися з самого початку. Приклад технічного завдання на зовнішню оцінку наведено у [Додатку 5](#).

Практичні ідеї:

- ✓ *Ключ до успішної оцінки – ретельно спланований процес її проведення, що включає відбір спеціалістів з оцінки, завчасне формулювання основних запитань, визначення необхідних даних для відповідей на ці запитання, та завчасне прийняття рішення щодо методів, які використовуватимуться для аналізу. Також оцінюються і виділяються необхідні ресурси для проведення оцінки.*
- ✓ *Оскільки участь в проведенні оцінок – хороший спосіб навчання, завжди корисно розглядати питання про залучення (принаймні часткове) ключового персоналу до процесу оцінки.*

- ✓ *Оцінку варто проводити лише за умови, що є у різних суб'єктів, які приймають рішення, та загального кола зацікавлених сторін є прагнення вчитися і вносити зміни.*

Це слід пам'ятати:

- ✓ *Оцінка проводиться лише час від часу. Оцінка має бути особливою подією!*
- ✓ *Оцінка може проводитися самою установою, сторонньою організацією або комбінацією цих способів.*
- ✓ *Оцінка повинна бути вибірковою і передбачати аналіз лише тих питань, які є найбільш проблематичними.*
- ✓ *Оцінка вимагає спеціальних знань і навичок, яких у персоналу самої установи може не бути.*
- ✓ *Оцінка ґрунтується на даних моніторингу, але має іншу, більш стратегічну мету.*
- ✓ *Оцінку слід планувати завчасно.*

9. Управління і координація РДУ

Беручи до уваги наскрізний характер РДУ і враховуючи, що у впровадженні реформ зазвичай задіяно багато установ, доречно створити **спеціалізовані керівні та координаційні структури** для здійснення нагляду за реалізацією РДУ. Ця практика вже існує у кількох країнах-кандидатах на вступ до ЄС і потенційних кандидатах, а також у деяких країнах ЄПС. Хоча вкрай важливо створювати такі структури для забезпечення успішної реалізації, часто вони вже створені країнами для розроблення їхніх стратегій РДУ. У будь-якому випадку формування цих структур, установи (і часто призначені особи), їхні ролі та обов'язки, а також порядок роботи цих структур слід **формалізувати** в окремому рішенні чи пояснити у стратегічних документах із РДУ. Оскільки РДУ не є автономною сферою політики і не існує у відриві від інших сфер, яка б управлінська структура не була створена для розроблення та реалізації стратегії РДУ, вона має відповідати вимогам і підходам щодо розроблення і координації національної політики.

Структури можуть створюватися на **політичному рівні** (наприклад, у формі ради з РДУ або відповідного міністерського комітету) і на **адміністративному рівні** (як, наприклад, міжвідомчі робочі групи або секторальні робочі групи). Як правило, краще за все створити координаційну структуру і політичного, і адміністративного рівня, щоб забезпечити цілеспрямоване та ефективне управління реформами. Як мінімум, рекомендується встановити ключові елементи відповідних мандатів (функції та обов'язки) структур політичного і адміністративного рівні так, як показано у вставці 21.

Вставка 21. Мандати координаційних структур із питань РДУ

СТРУКТУРА	МАНДАТ
Структура політичного рівня:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Здійснювати керівництво і нагляд за реалізацією РДУ та всіх стратегій, що складають стратегічну основу РДУ. Здійснювати або пропонувати коригувальні заходи для забезпечення ефективного впровадження реформ. Перевірка, за допомогою піврічних, річних і спеціальних звітів про реалізацію стратегії РДУ, повинна включати регулярний нагляд за виконанням завдань і заходів, досягненням цілей, виконанням бюджету, фінансовими розривами тощо. 2. Обговорювати і надавати стратегічні рекомендації з конкретних питань стосовно РДУ, включно з конкретними напрямками політики. Розглядати і обговорювати проекти рішень стосовно РДУ, які подаються на затвердження урядові (як-от проекти законів, нормативних актів, концепцій тощо). 3. Координувати і узгоджувати протилежні думки (урегульовувати спори). Обговорювати інші питання стосовно РДУ і усувати будь-які проблеми, що виникають у процесі реалізації стратегії РДУ. 4. Очолювати роботу з висвітлення сутності реформи та її впровадження як у системі державного управління, так і поза нею.
Структура адміністративного рівня:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Виявляти прогалини у реалізації стратегії РДУ і протилежні погляди на питання, пов'язані з РДУ. Наглядати за ходом виконання заходів, передбачених стратегіями РДУ, і обговорювати хід їх виконання – або в міру необхідності, або на основі регулярних звітів. 2. Підтримувати ефективну роботу керівництва політичного рівня і дискусії у раді з РДУ (або еквівалентному органі) шляхом підготовки матеріалів для обговорення політики (доповідей, аналітичних довідок тощо), а також для цілей комунікації та забезпечення наочності діяльності. Обговорювати проекти рішень стосовно РДУ, які подаються раді з РДУ (як-от проекти законів, нормативних актів, концепцій тощо). 3. Координувати дії установ, відповідальних за впровадження різних заходів, пов'язаних із РДУ, обговорювати і вирішувати питання, які гальмують або перешкоджають успішному та своєчасному виконанню заходів, завдань і показників РДУ. 4. На основі аналітичної та оперативної інформації, що є у розпорядженні міжвідомчого органу, обговорювати всі необхідні зміни до стратегії РДУ і пропонувати такі зміни головній установі з РДУ або раді з РДУ.

9.1. Склад органів управління

9.1.1. Структура політичного рівня

Орган політичного рівня зазвичай складається з членів **уряду** країни (або принаймні їхніх заступників із політичних питань). Якщо РДУ є пріоритетом уряду, цей орган може очолювати керівник уряду (прем'єр-міністр) або як мінімум керівник установи (міністр), яка відповідає за державне управління. Хорошою практикою є включення до складу цього органу міністра фінансів та, у країнах-кандидатах і потенційних кандидатах на вступ до ЄС, міністра, який відповідає за європейську інтеграцію. Інші керівники установ (міністри) обираються і призначаються згідно з їх роллю у процесі реформ. Якщо реформи стосуються також установ, незалежних від уряду (наприклад, органів судової влади), їхні політичні керівники також повинні бути включені до складу органу політичного рівня. Крім того, рекомендується залучити до органу політичного рівня ключові **зовнішні зацікавлені сторони** (як-от представники НУО або наукових кіл) – або в якості членів, або в якості спостерігачів, щоб підвищити рівень підзвітності та довіри до заяв уряду про його прихильність до реформ.

Роль політичної структури (наприклад, ради з РДУ) в процесі моніторингу та звітності є вирішальною, тому що вона має всі засоби для того, щоб надавати задіяним установам зворотний зв'язок на високому рівні і стимулювати їх прагнення до досягнення поставлених цілей. Виходячи з інформації, поданої у звітах, суб'єкти високого рівня, які приймають рішення, можуть за допомогою **політичних важелів** «підштовхувати» установи до прискорення темпів досягнення цілей або – якщо докази свідчать про неможливість такого прискорення – до перегляду стратегії. Рекомендується проводити засідання ради з РДУ принаймні **раз на півроку** для своєчасного обговорення ходу реалізації стратегії та труднощів, що виникли. Засідання ради з РДУ скликаються головою і організуються секретаріатом ради. Секретаріатом ради з РДУ, як правило, є головна установа з РДУ (міністерство).

9.1.2. Структура адміністративного рівня

Крім органу політичного рівня, слід створити **адміністративний** (або міжвідомчий) орган або кілька тематичних робочих груп для координації різних сфер РДУ на більш **технічному рівні**. Такі міжвідомчі органи складаються з представників ключових установ (зазвичай міністерств і відомств), які відповідають за сфери, охоплені стратегією РДУ. Головою цього органу є, як правило, державний службовець високого рангу з головної установи (міністерства), відповідальної за РДУ. Якщо створено органи адміністративного рівня по окремих сферах, їх повинні очолювати установи, які керують роботою у відповідних сферах РДУ. Основне коло обов'язків таких тематичних робочих груп відображає коло обов'язків для випадку, коли створено тільки одну міжвідомчу групу, але обмежено відповідними сферами РДУ. Членами органів адміністративного рівня повинні бути **компетентні державні службовці** (бажано вищої ланки управління з певними повноваженнями на прийняття рішень). На засідання структури (структур) адміністративного рівня слід запрошувати також **зовнішні зацікавлені сторони** – або в індивідуальному порядку, або за заздалегідь ухваленим рішенням (шляхом створення і формалізації цих структур).

Рекомендується проводити засідання міжвідомчого органу принаймні **раз на три місяці (щоквартально)** для обговорення ходу реалізації заходів. Засідання міжвідомчого органу скликає його голова і організує секретаріат (тобто головна установа з РДУ).

9.1.3. Секретаріат

Доречно також призначити секретаріат для забезпечення роботи структур як політичного, так і адміністративного рівня. Основні функції секретаріату є такими:

- допомагати у підготовці засідань ради з РДУ і міжвідомчого органу, зокрема складати порядок денний, готувати запрошення, розсилати матеріали, складати та розсилати протоколи та рішення після відповідних засідань;
- координувати підготовку робочих матеріалів до засідань і перевіряти їх якість;
- координувати розробку регулярних звітів за результатами моніторингу та виконання аналітичних задач, пов'язаних із звітністю та оцінкою;
- координувати та підтримувати заходи з комунікації та забезпечення наочності, пов'язані з процесом реформ;
- розробляти та управляти використанням системи моніторингу реформ, зокрема випускати керівні документи, надавати рекомендації та проводити навчання;
- забезпечувати належне відстеження і врахування результатів реалізації прийнятої стратегії та всіх проміжних рішень, ухвалених форумами політичного або адміністративного рівня;
- за наявності кількох стратегій стосовно РДУ координувати питання, які обговорюватимуться, та матеріали, які представлятимуться, з відповідними установами, які відповідають за різні стратегії стосовно РДУ.

В організаційному плані головна установа з РДУ (у ролі секретаріату) повинна бути здатна:

- пропонувати актуальні та належним чином підготовлені питання порядку денного задовго до засідань;
- готувати записки та проекти політичних рішень;
- обирати підходящих непостійних учасників засідань, як-от НУО, наукові кола, об'єднання і фахівці (якщо вони не є членами відповідного органу).

Якщо у країні декілька стратегій стосовно РДУ (включно з стратегіями щодо УДФ), рекомендується використовувати **єдину управлінську структуру політичного рівня** – наприклад, єдину раду з РДУ – для оптимізації потоків інформації та рішень, зокрема й тих, що стосуються розподілу ресурсів. У цьому випадку головна установа з РДУ повинна буде координувати підготовку матеріалів (регулярних звітів і директивних документів із РДУ) та обговорення питань з іншими установами, які керують різними напрямками реформ, як-от міністерство фінансів і міністерство, відповідальне за реформу державної служби. Структури адміністративного рівня можуть залишитися «децентралізованими», тобто кожна окрема стратегія, що стосується РДУ, може мати власну структуру адміністративного рівня.

Управління державними фінансами (УДФ) – одна з ключових сфер РДУ. Проте, часто функції координації та управління реформами системи УДФ і реалізації відповідних стратегій відносяться до компетенції інших координаційних та управлінських структур, а не тих, що займаються рештою складових РДУ. Само по собі це не становить проблему, але **забезпечення повної узгодженості** методів роботи, підходів до розроблення і реалізації стратегії, відповідних інструментів і взаємозв'язку **між результатами функціонування таких окремих координаційних та управлінських структур** вимагає додаткової дисципліни, причому це слід забезпечувати за будь-яких обставин. Це необхідно для того, щоб можна було відстежувати хід реалізації у різних сферах РДУ, включно з УДФ, які дуже сильно взаємозв'язані. Якщо для управління УДФ і другими сферами УДФ створюються різні структури, рекомендується, щоб головні установи з різних тем входили до складу інших тематичних управлінських структур (як адміністративного, так і політичного рівня, хоча на політичному рівні бажано мати єдиний керівний орган) і регулярно обмінювалися думками та інформацією. На додаток до **тісної співпраці головних установ** настійно рекомендується **раціоналізувати робочі процеси та засоби, використовувані для координації та управління реформами**, зокрема ті, що застосовують одні й ті самі або схожі механізми моніторингу і звітності, а також узгоджено планувати координаційні заходи (наприклад, передбачити однакову періодичність звітності).

9.2. Фактори успіху в управлінні РДУ

Крім кадрового і фінансового потенціалу, який забезпечує реалізацію і особливо управління РДУ, ефективність органів управління як політичного, так і адміністративного рівня сильно залежить від якості документів, які вони обговорюють і щодо яких вони ухвалюють рішення. Те, чи використовуються потенційні важелі органу політичного рівня, залежить від багатьох факторів, зокрема:

- *позиції* тих, хто приймає рішення, щодо важливості програми РДУ;
- *якості підготовки звітів* та інших допоміжних документів (тобто чи чітко в них викладені основні проблеми, прогалини та ризики, котрі слід висвітлити);
- *якості розробки директивних документів* та їх розповсюдження.

Робочі матеріали для засідань ради з РДУ та міжвідомчих органів зазвичай готує особа, яка представлятиме дане питання, консультуючись при цьому з секретаріатом. За потреби секретаріат може попросити інших членів міжвідомчого органу сприяти підготовці таких робочих матеріалів. Матеріали, які представлятимуться на засіданнях ради з РДУ або міжвідомчого органу, повинні надаватися секретаріату для подальшої розсилки всім членам відповідного органу управління.

Секретаріат повинен завжди **перевіряти якість** матеріалів, підготовлених іншими членами або доповідачами, а розробник матеріалів повинен на вимогу вносити до них зміни, щоб забезпечити їх відповідність критеріям якості, встановленим секретаріатом.

Документи та питання, які належить представити раді РДУ, повинні **обговорюватися міжвідомчим органом до проведення засідань ради**, щоб раціоналізувати та зменшити навантаження на тих, хто приймає рішення на

політичному рівні, і забезпечити, щоб усі можливі суперечки адміністративного рівня врегульовувалися на відповідному рівні управління. У термінових випадках консультації з членами міжвідомчого органу з відповідних питань можуть проводитися в електронному форматі (електронною поштою) тільки до проведення засідання ради з РДУ.

Секретаріат повинен підготувати **проект рішення** з кожного пункту порядку денного засідання ради з РДУ або міжвідомчого органу і розповсюдити його в складі матеріалів до засідання. Рішення коригуватиметься секретаріатом за результатами обговорення на засіданні, і остаточний його варіант розсилається всім членам відповідного органу.

Успішні реформи залежать також від **докладного обговорення питань політики** у раді з РДУ (або еквівалентному органі) та в адміністративній структурі чи структурах. Ураховуючи це, необхідно, щоб головна установа з РДУ, яка зазвичай грає роль секретаріату РДУ, мала необхідні навички для забезпечення прийняття обґрунтованих, основаних на фактах і доречних політичних рішень. Наявність **добре підготовлених документів із політичних рішень** дозволяє раді з РДУ проводити більш цілеспрямований та глибший розгляд питань, які стосуються РДУ, що зазвичай неможливо на засіданнях уряду, де стоїть набагато більше питань, які потребують рішень, ніж на засіданні ради з РДУ, де коло питань обмежено і має спеціальний характер. Приклад усеосяжного і добре продуманого документу, в якому викладені прийняті рішення, подано у вставці 22.

Вставка 22. Короткий гіпотетичний приклад документа з викладенням прийнятих рішень

Рада з РДУ

Дата засідання: 1 жовтня 2017 р.

Місце проведення: будівля Уряду

ПРОТОКОЛ ЗАСІДАННЯ РАДИ З РДУ

ПРИСУТНІ:

Члени Ради з РДУ: Прем'єр-Міністр (головуючий), Міністр державного управління (заступник головуючого), Міністр фінансів, Міністр транспорту і зв'язку, Міністр внутрішніх справ, Директор Агентства з питань державної служби, Директор Агентства з питань електронного урядування. *Відсутній:* Міністр регіонального і територіального управління.

Інші: Секретаріат Ради з РДУ, Департамент бюджету Міністерства фінансів, Департамент удосконалення регулювання Міністерства економіки.

ПИТАННЯ ПОРЯДКУ ДЕННОГО, ЩО ОБГОВОРЮВАЛИСЯ:

- 1) річний звіт про хід РДУ;
- 2) система вимірювання задоволеності користувачів послуг.

ВИСНОВКИ ТА РІШЕННЯ:

1) Річний звіт про хід РДУ

Рада РДУ, заслухавши представлену Секретаріатом Ради інформацію про хід виконання завдань стратегії РДУ і повідомлення інших відповідних установ-виконавців, дійшла нижчевикладеного висновку:

- a) Виконання завдань і заходів у сфері координації політики та підзвітності в основному здійснюється за планом.
- b) Виконання завдань у сферу реформи державної служби та у сфері електронного урядування йде зі значними затримками та вимагає додаткових зусиль для спрямування роботи задіяних установ. Зокрема, потрібні узгоджені зусилля відповідних установ для завершення підготовки Концепції управління вищим рівнем державної служби. Крім того, необхідно прискорити закупівлю необхідних послуг для просування створення платформи підтримки сумісності з метою забезпечення своєчасного завершення її створення.
- c) Залучення зовнішніх зацікавлених сторін до розробки нових політик і законів не є ані достатнім, ані своєчасним. Через це у виконанні запланованих заходів мають місце затримки, якість їх реалізації ставиться під загрозу, а політичні пропозиції подаються Раді з РДУ без належних консультацій.

Рада з РДУ покладає нижченаведені ключові задачі на нижчезазначені установи:

- d) Агентству з питань державної служби, у партнерстві з Міністерством фінансів, до 31 грудня 2017 р. завершити розробку проекту Концепції управління вищим рівнем державної служби. Концепція повинна передбачати, зокрема, варіант повністю централізованої моделі добору і наймання державних службовців вищої ланки. Агентство з питань державної служби повинно провести консультації з відповідними установами та представниками провідних організацій громадянського суспільства.

- e) Міністерству фінансів, у партнерстві з Агентством з питань державної служби, до 15 грудня 2017 р. розрахувати фінансові наслідки варіантів нової розробленої моделі управління вищим рівнем державної служби для включення у Концепцію.
- f) Міністерству юстиції, у партнерстві з Агентством з питань державної служби, до 15 грудня 2017 р. визначити, які закони та підзаконні акти необхідно переглянути з метою ефективної реалізації варіантів нової моделі управління вищим рівнем державної служби для включення у Концепцію.
- g) Міністерству транспорту і зв'язку, у співробітництві з Агентством з питань електронного врядування, до 30 листопада 2017 р. завершити підготовку документації для державних закупівель щодо платформи підтримки сумісності.
- h) Агентству з питань державних закупівель в установленому порядку визначити пріоритетність і забезпечити розгляд документації для державних закупівель.
- i) Усім установам, відповідальним за діяльність у сфері РДУ, забезпечити постійні та своєчасні консультації з ключовими зовнішніми зацікавленими сторонами та їх повномасштабне залучення. Результати консультацій слід узагальнити та представити поряд із пропозиціями для обговорення Радою з РДУ.

2) Система вимірювання задоволеності користувачів послуг.

Рада з РДУ, заслухавши представлену Міністерством державного управління інформацію про хід створення системи вимірювання задоволеності користувачів послуг, надаваних центральними установами, дійшла нижченаведеного висновку:

- a) Варіант 2, який передбачає поєднання інтерактивного і основаного на опитуванні методів вимірювання задоволеності п'ятьма пріоритетними послугами, забезпечить найкраще охоплення і зворотний зв'язок від користувачів послуг у межах наявних фінансових ресурсів.

Рада з РДУ покладає нижченаведені ключові задачі на нижчезазначені установи:

- b) Міністерству державного управління розробити зміни до Закону про державне управління і потрібні підзаконні акти, які передбачатимуть запровадження вимірювання задоволеності користувачів пріоритетними послугами починаючи з 2019 р.
- c) Міністерству державного управління до 30 червня 2018 р. розробити потрібні методики на основі опитувань, за потреби залучивши до розроблення сторонні організації.
- d) Міністерствам і відомствам, зазначеним у Концепції, розробити інтерактивні опитування користувачів послуг згідно з положеннями, передбаченими у Концепції.
- e) Міністерству транспорту і зв'язку, у співпраці з Агентством з питань електронного врядування, до 30 червня 2018 р. створити технічну базу для інтерактивного вимірювання задоволеності користувачів пріоритетними послугами.

Це слід пам'ятати:

- ✓ *Управлінську структуру або структури та їхній мандат, склад і порядок роботи слід визначити та затвердити або у стратегії РДУ, або в окремому офіційному рішенні. У будь-якому випадку у стратегії слід стисло описати ключові органи управління.*
- ✓ *Головний обов'язок ради з РДУ – обговорення питань політики на основі належним чином підготовлених матеріалів.*
- ✓ *Рада з РДУ спрямовує реалізацію стратегії РДУ і надає стратегічні рекомендації з окремих питань, які стосуються РДУ, зокрема коли, як, що і хто має повідомляти про процес реформування.*
- ✓ *Координаційною структурою адміністративного рівня може бути міжвідомчий орган або кілька тематичних груп. У другому випадку існує навіть більш загальна потреба у наявності ефективного секретаріату для координації роботи.*
- ✓ *Персонал секретаріату повинен мати хороші навички формування порядку денного, підготовки матеріалів (зокрема сильні навички забезпечення якості) і підготовки проектів рішень ради з РДУ та органів адміністративного рівня.*

Глосарій деяких основних термінів, використаних у цьому Інструментарії

Дія: засіб, яким країна (зазвичай, але не завжди, уряд цієї країни) реалізує свою політику. Дія – це реальний захід або комплекс заходів, який безпосередньо пов'язаний з використанням вхідних ресурсів (людських, фінансових або матеріальних) задля створення певних, заздалегідь визначених результатів або для досягнення конкретних цілей політики.

Захід: будь-який вид операції, програми, проекту тощо, що передбачає конкретніший порядок кроків, які належить реалізувати для виконання дії та створення відповідного продукту (продуктів).

Базове значення: вираження поточного стану справ (у ідеалі – поточного або минулого рівня результативності щодо вимірюваного аспекту).

Доказ: наявний факт, дані або інформація, що показують, чи є висловлене переконання, судження чи пропозиція вірними або переконливими.

Показник: кількісний або якісний фактор чи параметр, що надає простий та надійний засіб для вимірювання досягнення, відображення змін, пов'язаних із втручанням, або сприяння оцінці результативності суб'єкта⁵³.

Вхідний ресурс: вартість або обсяг ресурсів, використаних для створення продукту.

Вплив: загальний та довгостроковий наслідок досягнення конкретних кінцевих результатів. Виражає кінцеве покращення чи зміну якості життя людей та послуг.

Завдання: базове твердження, яке визначає напрям реформ відповідно до виявлених викликів так, щоб обґрунтовувати напрям дій із реформування та визначати бажаний майбутній стан у реалістичний спосіб.

Кінцевий результат: наслідки та підсумки, досягнуті завдяки продуктам дії.

Продукт: предмети або товари чи послуги, створені шляхом виконання заходів або послідовності дій.

Визначення пріоритетності: розгляд і відбір проблем, які слід розв'язати, виходячи з їхньої нагальності, важливості чи масштабу, згідно з пріоритетами уряду і наявними ресурсами та з урахуванням думок установ, яких вони стосуються, і широкої спільноти зацікавлених сторін.

Аналіз проблем: аналіз поточного стану справ з метою виявлення проблем та їхніх причин, викликів і можливостей для реформування.

Визначення обсягу: визначення масштабу охоплення політичних питань у ширшій сфері політиці (наприклад, у секторі) або сферах політики (наскрізне визначення) щодо реформ за допомогою стратегії та на основі результатів аналізу проблем і визначення пріоритетності.

⁵³ Робоча група КСР ОЕСР з оцінки допомоги (2010а), *Глосарій основних термінів з оцінки та управління за результатами*.

Зацікавлена сторона: особа, група чи організація, зацікавлена у конкретній сфері політиці, питанні чи питаннях політики. Зацікавлені сторони можуть бути внутрішніми (в системі державного управління) або зовнішніми (наприклад, організації громадянського суспільства, партнери з розвитку, професійні об'єднання тощо).

Стратегія: документ середньострокового планування, в якому визначені цілі реформ у широкій сфері політики (наприклад, секторі) або сферах політики (наскрізна стратегія).

Ціль: показує, який масштаб змін очікується і у якому напрямі.

Цільове значення: величина показника, яка має бути досягнута у зазначений момент часу.

Бачення: заява про бажаний майбутній стан справ у сфері державного управління в цілому чи в окремому секторі.

Програма SIGMA

SIGMA («Підтримка вдосконалення урядування та управління») – це спільна ініціатива ОЕСР і Європейського Союзу (ЄС), фінансована головним чином ЄС. SIGMA працює з країнами-партнерами над зміцненням систем державного врядування і спроможності державної адміністрації вже 25 років.

У партнерстві з Генеральним директором Європейської Комісії (ЕК) з питань сусідства і переговорів з розширення (DG NEAR) ми наразі працюємо з:

Албанією, Боснією та Герцеговиною, Македонією, Косовим, Чорногорією, Сербією та Туреччиною як країнами-кандидатами та потенційними кандидатами на вступ до ЄС; та

Алжиром, Вірменією, Азербайджаном, Єгиптом, Грузією, Йорданією, Ліваном, Молдовою, Марокко, Тунісом і Україною як країнами, охопленими Європейською політикою сусідства ЄС.

SIGMA надає допомогу у шести основних сферах:

- 1) стратегічна основа реформування державного управління;
- 2) розроблення і координація політики;
- 3) управління державною службою та людськими ресурсами;
- 4) підзвітність;
- 5) надання послуг;
- 6) управління державними фінансами, державні закупівлі та зовнішній аудит.

SIGMA вивчає нижчезазначені елементи і надає свої висновки щодо них:

- системи та установи врядування;
- правова база;
- стратегії та плани дій з реформування;
- прогрес у впровадженні реформ.

SIGMA надає:

- поради з розроблення і визначення пріоритетності реформ;
- методики та інструменти підтримки реалізації;
- рекомендації з удосконалення законів і адміністративних механізмів;
- можливості з обміну передовою практикою широкого кола країн, як-от регіональні заходи;
- стратегічні доповіді та міжнародні порівняльні дослідження.

Детальну інформацію про Програму SIGMA можна знайти на нашому веб-сайті

www.sigmaweb.org

© ОЕСР 2018

Оскільки SIGMA входить до Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), на її публікації поширюються такі самі умови користування: <http://www.oecd.org/termsandconditions>.