

Національна академія державного управління при Президентові України

Центр досліджень адміністративної реформи

Запровадження стратегічного планування в Україні

Збірка документів і матеріалів

Укладач Валерій Тертичка.

Документи і матеріали люб'язно надали: проф. Артур Новак-Фар і Януш Гонцяж (Польща), проф. Леслі Пал і Девід Амборський (Канада), Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України, Міжнародний центр перспективних досліджень, науковці Національної академії державного управління при Президентові України.

Видання здійснено за підтримки Канадської агенції міжнародного розвитку за програмою Канадського бюро міжнародної освіти

The publication was made possible, in part, through a grant provided by the Canadian International Development Agency under a programme managed by the Canadian Bureau for International Education

Зміст

Передмова

1. Офіційні документи:

- 1.1 Про впровадження системи стратегічного планування і прогнозування. Указ Президента України
- 1.2 Про проект Закону України про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України. Постанова Верховної Ради України
- 1.3 Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України. Закон України
- 1.4 Про Концепцію державної регіональної політики. Указ Президента України
- 1.5 Про підготовку проекту Стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки. Розпорядження Президента України
- 1.6 Про розроблення проекту Стратегії економічного та соціального розвитку України до 2011 року. Розпорядження Президента України
- 1.7 Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету. Постанова Кабінету Міністрів України

2. Матеріали щодо запровадження стратегічного планування в практику діяльності органів влади України

- 2.1 Пропозиції щодо запровадження стратегічного планування у практику роботи органів виконавчої влади; аналітична записка “Стратегічне управління та планування”; довідка про опрацювання пропозицій із співвиконавцями// Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції
- 2.2 Методичні рекомендації щодо запровадження стратегічного планування у практику роботи органів виконавчої влади// Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції
- 2.3 Стратегічні пріоритети та завдання міністерства на 2003-2004 роки// Звіт про діяльність Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції, 2002
- 2.4 Експертний висновок до матеріалів для розгляду питання “Про запровадження стратегічного планування в практику роботи Кабінету Міністрів, центральних і місцевих органів виконавчої влади та визначення основ розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку як головних елементів системи стратегічного планування”// Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції
- 2.5 Місце управління стратегічного планування у структурі Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції// Структура Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції

3. Стратегічне планування в США, Польщі, Латвії (матеріали)

- 3.1 Комплексне стратегічне планування у штаті Міссурі// Комісія з менеджменту штату Міссурі, США
- 3.2 Застосування процесу стратегічного планування// Управління з питань планування та бюджету штату Луїзіана, США)
- 3.3 Оперативний план (формат, керівні принципи та інструкції на 2000-2001 фінансовий рік)// Управління з питань планування та бюджету штату Луїзіана, США
- 3.4 Директиви щодо планування державної політики// Розробка для Кабінету Міністрів Латвії
- 3.5 Стратегія реформування системи державного управління на 2001-2006 рр.// Кабінет Міністрів Латвії (прийнято Кабінетом Міністрів Латвії), 2001
- 3.6 Додатки до Стратегії реформування (модернізації) системи державного управління на 2001-2006 рр.// Кабінет Міністрів Латвії (прийнято Кабінетом Міністрів Латвії), 2001
- 3.7 Програма реалізації стратегії реформування (модернізації) системи державного управління (проект)// Кабінет Міністрів Латвії (Стратегія реформування системи державного управління на 2001-2006 рр.)

- 3.8 Стратегічне управління та розробка політичного курсу: необхідність створення послідовної стратегії// ОЕСР – організація економічного співробітництва та розвитку (Польща)
- 3.9 Стратегічне планування: планування діяльності та управління змінами в державній службі// Переклад 2 розд. посібника “Управління в державній службі. Практичний посібник”// Польський офіс Державної служби (за співпраці з Європейським Союзом), 2002

4. Стратегічне планування в Україні (матеріали)

4.1 Всеохоплюючий процес стратегічного планування (матеріали надані Я.Гонцяж)

- 4.1.1 Навчання та сприяння, підтримка та втручання
- 4.1.2 Модель стратегічного планування
- 4.1.3 Цикл проекту з впровадження політики (цикл ПЗДД: планувати, зробити, дослідити, діяти; запланувати, впровадити, переглянути/оцінити, відповісти)
- 4.1.4 Організаційна модель діяльності (на що націлювати впровадження політики?)
- 4.1.5 Цілі стратегічного планування
- 4.1.6 Завдання стратегічного планування
- 4.1.7 Простір ключових результатів (ПКР) в стратегічному плануванні
- 4.1.8 Ключові показники діяльності в стратегічному плануванні
- 4.1.9 Причинно-наслідкова діаграма стратегічного планування

4.2 На шляху створення інтегрованої системи стратегічного управління

- 4.2.1 Стратегічне управління в державному управлінні// Матеріали, підготовлені проф. А.Новаком (Польща)
- 4.2.2 На шляху до створення інтегрованої системи стратегічного планування в усіх підрозділах Уряду// Проект “Підтримка реформування державного управління в Україні”, К., 2002
- 4.2.3 Стратегічне планування для ефективної діяльності Уряду// Матеріали Корпорації РЕНД. – (Дж.Тедстром і С.Мейсі). – К., 2000
- 4.2.4 Стратегічне управління та планування у діяльності фінансових управлінь// Проект підтримки реформи місцевого бюджету, 2004

5. Стратегічне планування і державна політика

- 5.1 Тертичка В. Стратегічне планування й аналіз політики: принципи взаємовідносин
- 5.2 Тертичка В. Аналіз стратегії державної політики// Державна політика: аналіз та здійснення в Україні . – К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. – С. 130-203

6. Стратегічне планування (навчальні матеріали)

- 7.1 Кінах Я. Стратегічне планування і керівництво// Матеріали до семінару
- 7.2 Чемерис А. Навчальний компонент управління проектом// Модуль “Проектний менеджмент для аналізу політики”
- 7.3 Стратегічне планування у виробленні державної політики// Навчальний модуль навчальної програми підготовки магістрів за спеціальністю “Державне управління”

7. Корисні інтернет-адреси// Стратегічне планування в країнах Центрально-Східної Європи

8. Глосарій термінів з стратегічного планування

Передмова

Вироблення політики в суспільстві практично неможливе без стратегічного планування, оскільки аналіз завжди починається з характеристики концепції державної стратегії як майбутньої ефективної державної політики. Актуальність стратегічного планування пояснюється його раціональністю та глобальною світовою інтеграцією і воно може розглядатися у кількох можливих варіантах для запровадження в практику діяльності органів влади в Україні. Належну увагу слід приділити контексту, в якому розробляється і впроваджується стратегічне планування – співвідношення стратегічного планування і нормативно-правових актів, інших документів і матеріалів з вироблення політики щодо втілення стратегії країни.

Відсутність фактичного стратегічного планування в Україні підтверджується визначальною роллю Міністерства з надзвичайних ситуацій і на практиці призводить як до розроблення значної кількості найрізноманітніших програм (зазвичай фінансово неузгоджених), так і загалом до складання бюджету за поданням головних розпорядників бюджетних коштів, без чіткого визначення політики у відповідних галузях та сферах діяльності, детального обґрунтування необхідності фінансування заходів, що спрямовані на реалізацію. Ключовим питанням для державної політики України є чітке визначення де ми зараз, чого хочемо і як це зробити. Саме на це і спрямоване стратегічне планування.

Передовсім наголосимо на правильному розумінні термінології в контексті стратегічного планування. Найскладнішим є поняття *планування*.

Розуміння *планування* в радянському і західному контексті має суттєві відмінності. Планування за радянських часів було зосереджене на спробі планувати і змінювати зовнішнє середовище (економіку, культуру тощо) відповідно до цілей державної інституції. Загалом складання планів та розроблення механізму їх впровадження заслуговують на увагу і всебічне вивчення, оскільки це мало досліджений досвід. Система п'ятирічного планування (складання перспективних і поточних планів) і партійного будівництва потребує докладного й неупередженого (не заідеологізованого) дослідження на предмет використання кращих здобутків і надбань минулого. При цьому потрібно диференціювати аналіз суспільної ситуації, ідеологічне обґрунтування, адміністративні інструменти впровадження та критерії і підходи в оцінюванні результативності й ефективності політики.

Планування у західному розумінні цього поняття є ледь помітною спробою контролювати зовнішнє середовище із сприйняттям його таким яке воно є (без намагання адміністративними інструментами змінити його). Основним завданням є гнучке пристосування діяльності державних інституцій у досягненні своїх цілей до середовища, що трансформується. Тобто визначальним є суспільне середовище, яке обслуговують державні інституції стратегічно плануючи свою діяльність, а не центрування суспільства навколо владної дії. Для стратегічного планування вирішальним є повна узгодженість дій на найвищому рівні відповідно до середовища, що постійно змінюється.

У романі М.Булгакова “Майстер і Маргарита” герой Воланд стверджував, що “...для того, щоб управляти, треба як не як, мати точний план на деякий, хоча б скільки-небудь пристойний термін. Дозвольте ж вас запитати, як же може управляти людина, якщо вона не лише позбавлена можливості скласти який-небудь план хоча б на сміховинно короткий термін, ну, років, скажімо, у тисячу, але й не може ручатися навіть за власний завтрашній день?”. Тобто стратегічне планування набуває особливої ваги у ХХІ ст., оскільки може ґрунтуватися на здобутках попередніх поколінь і від його результатів залежить наше майбутнє.

Наголосимо на таких властивостях, як необхідність стратегічного мислення і стратегічна дія, що притаманні державним і неприбутковим організаціям, оскільки людські й часові можливості тут обмеженіші, ніж у приватному секторі. Зазначмо, що прихильники стратегічного планування сповідують прагматизм, є завзятішими й компетентнішими. Наукова цінність стратегічного планування зводиться, в основному, до можливості заздалегідь збалансувати вплив суспільства на соціально-економічну систему, що знаходить своє відображення в державному управлінні і залежить від ефективного аналізу середовища, об'єктивної оцінки власних ресурсів тощо.

Значний обсяг літератури із стратегічного планування і менеджменту, що спрямовані на застосування його в приватному секторі у значенні визначення його цілей, повноважень, термінів тощо. основні зусилля спрямовані на описі заходів, що дають змогу досягти поставлених цілей, що визначаються ринковою часткою чи прибутком. Для України, як цивілізовано зорієнтованої країни, постала нагальна потреба впровадження в повному обсязі стратегічного планування з метою ефективного поєднання цілей і завдань держави відповідно до вимог громадянського суспільства. Фактична відсутність науково обґрунтованої літератури з стратегічного планування в творенні державної політики і є визначальною причиною публікації збірника документів і матеріалів для запровадження стратегічного планування в Україні на державному рівні.

Ініціація видання збірника проф. Б.Кравченком (НАДУ) за підтримки експертів з Канади — професорів Л.Пала, Д.Амборського, П.Брауна, чий поради і матеріали стали джерелом для започаткування всебічної розробки стратегічного планування як у навчальному процесі, так і в діяльності органів влади України. Творчий внесок науковців Ю.Шарова, В.Вакуленка, Т.Пахомової, Н.Мельтюхової, В.Мамонової, З.Балабаєвої молодого дослідника Ф.Халака сприяв становленню навчальної дисципліни в академії “Стратегічне планування у виробленні державної політики”. Професійне стажування в Польщі, безпосереднє спілкування з урядовцями, науковцями та використання матеріалів проф. А.Новака-Фар, Я.Гонцяжа за допомоги Н.Гнидюк і І.Родюка значно цілеспрямували діяльність з утвердження стратегічного планування в Україні.

Окремо слід виділити активне сприяння розробці стратегії навчального процесу (спеціалізація “Аналіз державної політики”, ексклюзивні навчальні дисципліни тощо) в Академії В.Лугового, В.Куценка, В.Рибкала та обговорення на засіданнях методологічного семінару (В.Князєв, Б.Кравченко). Багато корисних порад щодо термінології і технології впровадження стратегічного планування було надано О.Кілієвичем, а менеджрування цього процесу С.Соколик значно прискорило утвердження його в суспільній дійсності.

Укладання цього збірника було б неможливим без співпраці з Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України (Н.Басова, П.Онищенко), Міжнародним центром перспективних досліджень (В.Нанівська).

Доктор наук з державного управління,
професор кафедри політології НАДУ
В.Тертичка

1. Офіційні документи

- 1.1 Про впровадження системи стратегічного планування і прогнозування. Указ Президента України
- 1.2 Про проект Закону України про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України. Постанова Верховної Ради України
- 1.3 Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України. Закон України
- 1.4 Про Концепцію державної регіональної політики. Указ Президента України
- 1.5 Про підготовку проекту Стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки. Розпорядження Президента України
- 1.6 Про розроблення проекту Стратегії економічного та соціального розвитку України до 2011 року. Розпорядження Президента України
- 1.7 Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. N 621

**У К А З
ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ**

**Про впровадження системи стратегічного
планування і прогнозування**

Виходячи з необхідності поетапного впровадження в Україні системи стратегічного планування і прогнозування, об'єднання з цією метою зусиль державних та недержавних дослідницьких установ та підвищення рівня науково-аналітичного забезпечення діяльності органів виконавчої влади **постановляю**:

1. Підтримати пропозиції президента Національної академії наук України і Секретаря Ради національної безпеки і оборони України про утворення в Національному інституті стратегічних досліджень у межах його штатної чисельності та бюджетного фінансування Центру інформаційних ресурсів і технологій (далі - Центр).

Покласти на Центр організацію інформаційного забезпечення та науково-аналітичного супроводження діяльності Ради національної безпеки і оборони України щодо впровадження системи стратегічного планування і прогнозування у сфері економічної та інформаційної безпеки, розроблення відповідних інформаційних ресурсів і технологій та підготовки кадрів.

2. Кабінету Міністрів України вирішити у встановленому порядку питання про:
 - передачу Державного науково-дослідного інституту інформатизації та моделювання в економіці і Науково-технологічного центру "Інформаційні технології і системи" колишнього Національного агентства з питань інформатизації при Президентові України до сфери управління Національного інституту стратегічних досліджень;
 - віднесення посад працівників Центру до відповідних категорій посад державних службовців.

Президент України

Л.КУЧМА

м. Київ, 30 квітня 1999 року
№ 460/99

Документ 1120-14, чинна редакція від 06.10.1999

ПОСТАНОВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Про проект Закону України про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України

Верховна Рада України постановляє:

1. Проект Закону України про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України прийняти за основу.
2. Комітету Верховної Ради України з питань економічної політики, управління народним господарством, власності та інвестицій доопрацювати проект Закону України про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України з урахуванням зауважень та пропозицій народних депутатів України і внести його на розгляд Верховної Ради України на друге читання.

Голова Верховної Ради України
м. Київ, 6 жовтня 1999 року
№ 1120-XIV

О.ТКАЧЕНКО

Документ 1602-14, чинна редакція від 23.03.2000

ЗАКОН УКРАЇНИ

Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України

Цей Закон визначає правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави. Законом встановлюється загальний порядок розроблення, затвердження та виконання зазначених прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, а також права та відповідальність учасників державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України.

Розділ I

Загальні положення

Стаття 1. Визначення термінів

У цьому Законі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні:

- державне прогнозування економічного і соціального розвитку – науково обґрунтоване передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного і соціального розвитку. Прогноз економічного і соціального розвитку є засобом обґрунтування вибору тієї чи іншої стратегії та прийняття конкретних рішень органами законодавчої та виконавчої влади, органами місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-економічних процесів;
- програма економічного і соціального розвитку України – документ, в якому визначаються цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку, засоби та шляхи їх досягнення, формується взаємоузгоджена і комплексна система заходів органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямованих на ефективне розв’язання проблем економічного і соціального розвитку, досягнення стабільного економічного зростання, а також характеризуються очікувані зміни у стані економіки та соціальної сфери;
- прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку – документи, що відповідають вимогам законодавства України щодо документів і відображають прогнози та програми економічного і соціального розвитку;
- учасники державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України – органи державної влади, які розробляють, затверджують і здійснюють прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку, а саме:
- Кабінет Міністрів України, уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

Стаття 2.**Принципи державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України**

Основними принципами, на яких базується державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України, є:

- принцип цілісності, який забезпечується розробленням взаємоузгоджених прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць на коротко- та середньостроковий періоди;
- принцип об'єктивності, який полягає в тому, що прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку України розробляються на основі даних органів державної статистики, уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань економічної політики, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також звітних даних із офіційних видань Національного банку України;
- принцип науковості, який забезпечується розробленням прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку на науковій основі, постійним вдосконаленням методології та використанням світового досвіду в галузі прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку;
- принцип гласності, який полягає в тому, що прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку є доступними для громадськості. Інформування про цілі, пріоритети та показники цих документів забезпечує суб'єктів підприємницької діяльності необхідними орієнтирами для планування власної виробничої діяльності;
- принцип самостійності, який полягає в тому, що місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень відповідають за розроблення, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку забезпечує координацію діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- принцип рівності, який полягає в дотриманні прав та врахуванні інтересів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання всіх форм власності;
- принцип дотримання загальнодержавних інтересів, який полягає в тому, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні здійснювати розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку виходячи з необхідності забезпечення реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики та економічної безпеки держави.

Стаття 3. Законодавство про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України

Правовою основою державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України є Конституція України, цей Закон, інші закони України та підзаконні нормативно-правові акти, прийняті на їх виконання.

Розділ II**Прогнозні і програмні документи економічного і соціального розвитку****Стаття 4. Система прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку**

Система прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку складається з:

- прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди;
- Державної програми економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період;
- прогнозів економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на середньостроковий період;

- програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на короткостроковий період;
- прогнозів розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період;
- програм розвитку окремих галузей економіки.

У разі необхідності прогнозні і програмні документи економічного і соціального розвитку можуть розроблятися на більш тривалий період.

Стаття 5. Розробка прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку

Прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку розробляються на основі комплексного аналізу демографічної ситуації, стану використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, конкурентоспроможності вітчизняної економіки, оцінки досягнутого рівня розвитку економіки і соціальної сфери та з урахуванням впливу зовнішніх політичних, економічних та інших факторів і очікуваних тенденцій зміни впливу цих факторів у перспективі.

Показники прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку є орієнтиром для розроблення суб'єктами підприємницької діяльності власних прогнозів, планів, бізнес-планів та інших документів.

Прогнози економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди та Державна програма економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період розробляються в строки та в порядку, встановлені Кабінетом Міністрів України.

Стаття 6. Прогноз економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період

Прогноз економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період розробляється на п'ять років.

У прогнозі економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період повинні бути відображені:

- аналіз соціально-економічного розвитку країни за попередній період та характеристика головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери;
- очікувані зміни зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної ситуації та їх вплив на економіку країни;
- оцінка впливу можливих заходів державної політики у прогностичному періоді на розвиток економіки і соціальної сфери;
- цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку у середньостроковому періоді та пропозиції щодо напрямів державної політики у цей період;
- прогноз кон'юнктури на внутрішніх та зовнішніх ринках стратегічно важливих видів товарів та послуг;
- основні макроекономічні та інші необхідні показники і баланси економічного і соціального розвитку, в тому числі у розрізі галузей економіки, Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя;
- висновки щодо тенденцій розвитку економіки країни протягом середньострокового періоду.
- Прогноз економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період використовується під час розроблення проекту Програми діяльності Кабінету Міністрів України і публікується в газеті "Урядовий кур'єр".

Стаття 7. Прогноз економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період

Прогноз економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період розробляється щорічно на наступний рік.

У прогнозі економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період повинні бути відображені:

- аналіз соціально-економічного розвитку країни за минулий та поточний роки та характеристика головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери;

- очікувані зміни зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної ситуації та їх вплив на економіку країни;
- оцінка впливу можливих заходів державної політики у прогнозному періоді на розвиток економіки і соціальної сфери;
- основні макроекономічні та інші необхідні показники і баланси економічного і соціального розвитку, в тому числі у розрізі галузей економіки, Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя;
- висновки щодо розвитку економіки країни у наступному році.

Показники прогнозу економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період використовуються для розроблення Державної програми економічного і соціального розвитку України та для оцінки надходжень і формування показників Державного бюджету України.

Стаття 8. Державна програма економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період

Державна програма економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період розробляється щороку взаємоузгоджено з проектом Державного бюджету України на відповідний рік.

У Державній програмі економічного і соціального розвитку України на наступний рік конкретизуються заходи, передбачені в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, та завдання, визначені у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України.

У Державній програмі економічного і соціального розвитку України на наступний рік повинні бути відображені:

- аналіз соціально-економічного розвитку країни за минулий та поточний роки та характеристика головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери;
- вплив очікуваних змін зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної ситуації на економіку країни;
- цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку у наступному році;
- система заходів щодо реалізації державної політики з визначенням термінів виконання та виконавців;
- основні макроекономічні показники, обсяги капітальних вкладень, показники державного замовлення та інші необхідні показники і баланси економічного і соціального розвитку, в тому числі у розрізі галузей економіки, Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя;
- перелік державних цільових програм, що фінансуватимуться в наступному році за рахунок коштів Державного бюджету України;
- показники розвитку державного сектора економіки, зокрема отримання та використання доходів від розпорядження державним майном, ефективності використання об'єктів права державної власності, розвитку казенних підприємств.

У державних цільових програмах наводяться:

- основні етапи та терміни їх реалізації;
- необхідні обсяги фінансування кожної з програм в цілому і диференційовано по роках з визначенням джерел фінансування;
- результати виконання кожної програми;
- обсяги фінансування кожної з програм за рахунок усіх джерел фінансування в наступному році, в тому числі за рахунок коштів державного бюджету;
- державні замовники програм.

Державна програма економічного і соціального розвитку України на наступний рік подається до Верховної Ради України одночасно з проектом Державного бюджету України на відповідний рік.

Після затвердження Верховною Радою України Державна програма економічного і соціального розвитку України публікується в офіційних виданнях Верховної Ради України та газети "Урядовий кур'єр".

Розділ III

Розробка прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку автономної республіки Крим, областей, районів та міст

Стаття 9. Розробка прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст

В Автономній Республіці Крим, областях, районах та містах України розробляються прогнози економічного і соціального розвитку на середньостроковий період та програми економічного і соціального розвитку на короткостроковий період.

Стаття 10. Прогноз економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста на середньостроковий період

Прогноз економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста на середньостроковий період розробляється на п'ять років.

У прогнозі економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста на середньостроковий період повинні бути відображені:

- аналіз соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці за попередній період та характеристика головних проблем розвитку її економіки та соціальної сфери;
- стан використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, екологічна ситуація у відповідній адміністративно-територіальній одиниці;
- прогноз кон'юнктури на ринках основних видів товарів та послуг;
- можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку економіки та соціальної сфери відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку в середньостроковий період та пропозиції щодо заходів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для їх досягнення;
- основні показники соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- висновки щодо тенденцій розвитку економіки відповідної адміністративно-територіальної одиниці протягом середньострокового періоду.

Стаття 11. Програма економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста на короткостроковий період

Програма економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста на короткостроковий період розробляється щороку взаємоузгоджено з проектом Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік.

У програмі економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста на наступний рік повинні бути відображені:

- аналіз соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці за попередній і поточний роки та характеристика головних проблем розвитку її економіки та соціальної сфери;
- стан використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, екологічна ситуація у відповідній адміністративно-територіальній одиниці;
- можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці в наступному році;

- система заходів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації соціально-економічної політики з визначенням термінів виконання та виконавців;
- основні показники соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- дані про отримання та використання доходів від розпорядження об'єктами права комунальної власності, ефективності використання об'єктів права комунальної власності, показники розвитку підприємств та організацій, що є об'єктами права комунальної власності.

Розділ IV

Прогнози та програми розвитку галузей економіки

Стаття 12. Розробка прогнозів та програм розвитку галузей

На галузевому рівні розробляються прогнози розвитку галузей економіки на середньостроковий період і програми розвитку галузей економіки.

Перелік галузей економіки, щодо яких розробляються прогнози та програми розвитку, порядок та терміни їх розроблення визначаються Кабінетом Міністрів України.

Стаття 13. Прогнози розвитку галузей економіки на середньостроковий період

Прогнози розвитку галузей економіки на середньостроковий період розробляються на п'ять років.

У прогнозі розвитку галузі економіки на середньостроковий період повинні бути відображені:

- аналіз розвитку відповідної галузі економіки за попередній період;
- характеристика використання виробничого потенціалу галузі;
- оцінка задоволення потреб у основних видах товарів і послуг, що виробляються підприємствами галузі, на внутрішньому ринку;
- характеристика головних проблем розвитку галузі;
- прогноз кон'юнктури на внутрішніх і зовнішніх ринках основних видів товарів та послуг галузі;
- можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку галузі;
- цілі та пріоритети розвитку галузі у середньостроковий період та пропозиції щодо напрямів державної політики у цій галузі;
- пропозиції щодо структурної перебудови галузі, технологічного оновлення виробництва, впровадження досягнень науково-технічного прогресу, енергозбереження та підвищення ефективності виробництва;
- основні показники розвитку галузі (обсяги та ефективність виробництва, розвиток конкуренції, конкурентоспроможність продукції, забезпеченість сировиною та матеріалами, фінансове становище підприємств галузі, розвиток міжгалузевих зв'язків, ефективність системи збуту продукції, обсяги інвестицій);
- висновки щодо тенденцій та напрямів розвитку відповідної галузі протягом середньострокового періоду.

Прогнози розвитку галузей економіки на середньостроковий період затверджуються в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

Стаття 14. Програми розвитку галузей економіки

Програми розвитку галузей економіки розробляються з метою реалізації державної політики щодо регулювання розвитку цих галузей економіки, концентрації фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, виробничого і науково-технічного потенціалу країни, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій і громадян для розв'язання найважливіших проблем галузі.

Термін дії програми розвитку галузі економіки залежить від специфіки галузі та поставлених завдань.

Складовими частинами програми розвитку галузі економіки повинні бути:

- характеристика стану розвитку відповідної галузі економіки, використання виробничого потенціалу, головних проблем розвитку відповідної галузі та шляхів їх розв’язання, стратегічні цілі, техніко-економічне обґрунтування та оцінка необхідних ресурсів для виконання програми;
- комплекс заходів і завдань (цільових проектів);
- фінансове та ресурсне забезпечення програми;
- розрахунок очікуваної ефективності та термін виконання програми;
- механізм управління та контролю за ходом виконання програми.
- Програми розвитку галузей економіки затверджуються в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

Розділ V

Повноваження та відповідальність учасників державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку

Стаття 15. Повноваження Верховної Ради України щодо державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку

Верховна Рада України відповідно до Конституції України
затверджує Державну програму економічного і соціального
розвитку України на відповідний рік.

Стаття 16. Повноваження Кабінету Міністрів України щодо державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку

Кабінет Міністрів України:

- організовує підготовку прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди, розробляє і здійснює Державну програму економічного і соціального розвитку України на наступний рік, організовує підготовку прогнозів розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період і програм розвитку окремих галузей економіки;
- визначає структуру прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, строки і порядок їх розроблення, відповідальних виконавців;
- схвалює проект Державної програми економічного і соціального розвитку України на наступний рік та подає її на розгляд Верховної Ради України;
- схвалює прогнози економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди, прогнози розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період, затверджує програми розвитку окремих галузей економіки;
- забезпечує та контролює виконання Державної програми економічного і соціального розвитку України і програм розвитку окремих галузей економіки.

Стаття 17. Повноваження центрального органу виконавчої влади з питань економічної політики та інших центральних органів виконавчої влади щодо державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку

Уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики як головний виконавець та координатор робіт з прогнозування економічного і соціального розвитку та підготовки програм економічного і соціального розвитку програми:

- разом з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, Національним банком України, Фондом державного майна України та Антимонопольним комітетом України готує прогнози економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди і Державну програму економічного і соціального розвитку України на наступний рік, здійснює щоквартальний моніторинг її виконання;
- погоджує прогнози розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період і проекти програм розвитку окремих галузей економіки;
- розробляє структуру прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку, методичні рекомендації щодо їх підготовки, відповідає за впровадження в практику сучасних технологій прогнозування соціально-економічних процесів;

- здійснює організаційно-методичне керівництво та координує підготовку прогнозів економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст на середньостроковий період та програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст на короткостроковий період.

Інші центральні органи виконавчої влади:

- беруть участь у розробленні прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди і Державної програми економічного і соціального розвитку України на наступний рік, забезпечують виконання завдань, визначених цією програмою, у відповідних галузях економіки та сферах діяльності;
- відповідно до визначеного Кабінетом Міністрів України переліку розробляють прогнози та програми розвитку окремих галузей економіки.

Стаття 18. Повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування розробляють прогнози економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст на середньостроковий період, програми економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст на короткостроковий період та забезпечують контроль за виконанням відповідних показників програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст на короткостроковий період.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації беруть участь у розробленні проектів прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди і Державної програми економічного і соціального розвитку України на наступний рік, забезпечують виконання завдань, визначених цією програмою, на відповідній території.

Стаття 19. Відповідальність посадових осіб за порушення цього Закону

Посадові особи, винні у порушенні цього Закону, притягуються до відповідальності відповідно до законів України.

Розділ VI
Прикінцеві положення

1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.
2. Кабінету Міністрів України:
 - у тримісячний строк затвердити структуру та порядок державного розроблення прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку із встановленням конкретних строків для районів, областей, Автономної Республіки Крим і загальнодержавного рівня;
 - визначити перелік галузей економіки, щодо яких розробляються прогнози та програми їх розвитку, та відповідальних виконавців;
 - у тримісячний строк забезпечити підготовку методичних рекомендацій розроблення прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку.

Президент України
м. Київ, 23 березня 2000 року
№ 1602–III

Л.КУЧМА

**УКАЗ
ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ
Про Концепцію державної регіональної політики**

1. Схвалити Концепцію державної регіональної політики (додається).
2. Кабінету Міністрів України забезпечити реалізацію Концепції державної регіональної політики, а також підготовку і внесення в установленому порядку проектів необхідних для цього нормативно-правових актів.

Президент України
м. Київ, 25 травня 2001 року
341/2001

Л.КУЧМА

ЗАТВЕРДЖЕНО
Указом Президента України
від 25 травня 2001 року № 341/2001

**КОНЦЕПЦІЯ
державної регіональної політики**

Внаслідок дії різноманітних історичних, природно-географічних, економічних факторів, а також неоднакових темпів проведення реформ, змін у системі господарювання та структурі власності в регіонах України значно збільшилася територіальна диференціація рівня економічного розвитку та можливостей соціального забезпечення громадян, що призводить до суттєвих негативних наслідків.

Значною мірою розвиток такого процесу пов'язаний також із відсутністю до цього часу ефективних механізмів стримування та пом'якшення його дії, ефективного стимулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та населення щодо прискорення розвитку регіонів на основі повнішого використання їх природного, економічного, трудового, наукового та іншого потенціалу.

Несистемність державної політики та діяльності в цій сфері стала однією з важливих причин стримування комплексного соціально-економічного розвитку та стабільності в державі, ускладнення умов для зміцнення позицій України у міжнародному економічному співробітництві, повільного здійснення ринкових перетворень на місцях, виникнення та загострення багатьох соціальних, економічних, екологічних та інших проблем.

Необхідність прискорення поступу України на шляху сталого розвитку, економічного зростання, поєднаного з активною соціальною політикою держави, демократизацією всіх складових суспільного життя, потребує формування якісно нової державної регіональної політики.

**Розділ 1.
Загальні положення**

Головною метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дійовості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Державна регіональна політика є складовою частиною національної стратегії соціально-економічного розвитку України, тісно пов'язаною із здійсненням адміністративної реформи та впорядкуванням адміністративно-територіального устрою, і реалізується шляхом здійснення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування системи заходів для

забезпечення ефективного комплексного управління економічним та соціальним розвитком України та її регіонів - Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя.

Державна регіональна політика ґрунтується на таких принципах:

- конституційність та законність - реалізація політики здійснюється відповідно до Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України на засадах чіткого розподілу завдань, повноважень та відповідальності між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- забезпечення унітарності України та цілісності її території, включаючи єдність економічного простору на всій території держави, її грошово-кредитної, податкової, митної, бюджетної систем;
- поєднання процесів централізації та децентралізації влади, гармонізація загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів;
- максимальне наближення послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, до безпосередніх споживачів;
- диференційованість надання державної підтримки регіонам відповідно до умов, критеріїв та строків, визначених законодавством;
- стимулювання тісного співробітництва між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у розробленні та реалізації заходів щодо регіонального розвитку.

Для досягнення головної мети державної регіональної політики передбачається забезпечити вирішення насамперед таких основних завдань:

- запровадження більш глибокого вивчення та оцінки внутрішнього природного, економічного, наукового, трудового потенціалу кожного регіону, розроблення комплексних правових, організаційних, економічних та інших механізмів його ефективного використання;
- здійснення на інноваційній основі структурної перебудови економіки регіонів з урахуванням особливостей їх потенціалу;
- поетапне зменшення рівня територіальної диференціації економічного розвитку регіонів та соціального забезпечення громадян;
- широкий розвиток підприємництва як головного фактора соціально-економічного розвитку держави та її регіонів, підвищення зайнятості населення, наповнення місцевих бюджетів;
- зміцнення економічної інтеграції регіонів з використанням переваг територіального поділу і кооперації праці, що є одним з головних чинників підвищення конкурентоспроможності держави на міжнародних ринках;
- забезпечення здатності територіальних громад та органів місцевого самоврядування в межах, визначених законодавством, самостійно та відповідально вирішувати питання соціально-економічного розвитку, створення ефективних механізмів забезпечення їх активної участі у формуванні та проведенні державної регіональної політики;
- удосконалення фінансових міжбюджетних відносин, вироблення чітких критеріїв і ефективних механізмів надання державної підтримки розвитку регіонів;
- досягнення продуктивної зайнятості населення, стабілізації та поліпшення демографічної ситуації в державі;
- дальшого вдосконалення державної системи охорони довкілля та використання природних ресурсів, механізмів та інструментів вироблення і реалізації екологічної політики;
- налагодження міжнародного співробітництва у сфері регіональної політики, наближення національного законодавства з цього питання до норм і стандартів Європейського Союзу, а також розвитку транскордонного співробітництва як дієвого засобу зміцнення міждержавних відносин та вирішення регіональних проблем.

Пріоритетними шляхами вирішення цих завдань є вдосконалення державного регулювання у сфері соціально-економічного розвитку регіонів, відповідних правових, організаційних, економічних та інших механізмів, а також підвищення ролі та відповідальності місцевих

органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за вирішення покладених на них повноважень та завдань.

Розділ 2.

Вдосконалення державного регулювання розвитку регіонів

Для поліпшення державного регулювання у сфері реалізації державної регіональної політики передбачається:

- удосконалити державне стратегічне регіональне планування, яке б дозволяло точніше та обґрунтованіше визначати основні довгострокові та поточні пріоритети регіонального розвитку на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, враховувати їх під час розроблення відповідних розділів проектів загальнодержавних програм економічного і соціального розвитку України, регіональних та місцевих програм і планів;
- поліпшити механізм державної підтримки розвитку регіонів, концентрації державних ресурсів на вирішенні його пріоритетних проблем, що мають загальнодержавне значення. З цією метою уповноважений центральний орган виконавчої влади має щорічно, з урахуванням розробок із стратегічного регіонального планування, всебічно аналізувати пропозиції головних розпорядників коштів державного бюджету, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у регіонах щодо потреб та можливих шляхів розподілу державних капітальних вкладень між регіонами та забезпечувати найбільш ефективне використання виділених коштів. Схема фінансування заходів повинна, зокрема, передбачати в разі потреби спільне фінансування у певному співвідношенні з Державного бюджету та з місцевих бюджетів спорудження об'єктів, затверджуватися і контролюватися Кабінетом Міністрів України; передбачається посилення відповідальності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за своєчасне у повному обсязі фінансування узгоджених ними спільних заходів з регіонального розвитку;
- стимулювання розвитку транскордонних та міжрегіональних економічних зв'язків на основі виробничої кооперації та інтеграції, створення відповідних промислово-фінансових груп, інших сучасних форм господарювання; передбачається розроблення пропозицій щодо законодавчого розширення можливостей місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для розвитку транскордонного та міжрегіонального економічного співробітництва та щодо впорядкування такого співробітництва;
- здійснення системи заходів із розбудови інфраструктури регіонального розвитку, зокрема ринків продовольства, землі, праці та капіталу, включаючи товарні біржі, оптові ринки, агро торгові дома, аукціони, ярмарки, заготівельні кооперативи, підприємства фірмової торгівлі тощо, а також регіональні агентства розвитку, маючи на меті поліпшення умов використання передових інноваційних технологій, підвищення інвестиційної привабливості регіонів, розширення залучення вітчизняних та іноземних інвестицій для регіонального розвитку, вдосконалення підготовки та перепідготовки відповідних фахівців з проблем регіонального розвитку, координації програм технічної допомоги, спрямованих на підтримку регіонального розвитку;
- стимулювання розвитку регіонів чи їх частин, у межах яких показники економічного розвитку та соціального забезпечення громадян за критеріями, визначеними законодавством, значно нижчі, ніж відповідні середні показники в державі (депресивні території), шляхом запровадження особливих механізмів бюджетної, податкової, цінової, грошово-кредитної, інноваційної та інвестиційної політики щодо таких територій, визначення чітких критеріїв та строків виділення з метою стимулювання ефективнішого використання внутрішнього природного, економічного, наукового, трудового потенціалу таких територій, прискорення соціально-економічного розвитку, подолання депресивності, підтримки соціальної активності та мобільності населення, створення максимально сприятливих економічних, правових та інституційних умов у їх межах для прискорення формування і ефективного функціонування нових суб'єктів господарювання, забезпечення належного соціального захисту населення; статус депресивної території, форми державної підтримки розвитку таких територій мають бути визначені

законодавством на основі науково обґрунтованої комплексної оцінки їх економічного, фінансового, екологічного, соціального стану.

Державна регіональна політика спрямовується також на забезпечення формування такої фінансової спроможності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, яка б створювала можливості для ефективного розвитку, подолання диспропорцій з урахуванням особливостей регіонів, їх потенціалу щодо адаптації до ринкових умов господарювання.

Поетапне реформування бюджетної системи та між бюджетних відносин є органічною складовою ринкових трансформаційних процесів і здійснюється на основі бюджетного унітаризму в поєднанні з елементами бюджетної децентралізації, що, зокрема, передбачає:

- удосконалення системи стратегічного бюджетного планування та фінансового вирівнювання, з тим щоб вони ґрунтувалися на об'єктивних критеріях, гарантованих державою соціальних стандартах, нормативах мінімальної бюджетної забезпеченості,
- законодавчо визначеному переліку завдань місцевого значення, виконання яких є обов'язковим для органів місцевого самоврядування на всій території України;
- розроблення та впровадження бюджетних трансфертів, включаючи дотації, субвенції, субсидії, та механізму їх надання для забезпечення виконання функцій, які зараз виконуються центральними та місцевими органами виконавчої влади і можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування;
- посилення заінтересованості місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у розширенні та виконанні доходної частини місцевих бюджетів шляхом закріплення за ними на довгостроковій основі часток загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) та трансфертів;
- даліше вдосконалення системи місцевих податків і зборів, підвищення їх ролі у формуванні місцевих бюджетів;
- планування та фінансування видатків бюджетів усіх рівнів на заходи з соціального захисту та утримання об'єктів соціальної сфери на програмно-цільовій основі, оптимізацію мережі установ, організацій та закладів, що фінансуються з Державного бюджету України та місцевих бюджетів, і чисельності їх штатів;
- чітке розмежування видатків з Державного бюджету України та відповідних місцевих бюджетів відповідно до повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування з урахуванням розподілу на власні і делеговані;
- запровадження застосування для обрахування обсягів видатків і доходів місцевих бюджетів коефіцієнтів податкової спроможності території;
- поступовий перехід до взаємовідносин державного бюджету безпосередньо з бюджетом Автономної Республіки Крим, обласними, а також районними бюджетами, бюджетами територіальних громад;
- стимулювання місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування до об'єднання на договірних засадах фінансових та інших ресурсів для вирішення місцевих, регіональних та міжрегіональних проблем розвитку, оптимального використання бюджетних коштів;
- зміцнення доходної бази місцевих бюджетів шляхом законодавчого закріплення внесення до них податків і зборів (обов'язкових платежів) відокремленими підрозділами господарюючих суб'єктів, що розташовані на відповідних територіях;
- завершення переведення місцевих бюджетів на обслуговування органами Державного казначейства України;
- впровадження механізмів заохочення заощаджень населення з метою збільшення інвестиційного потенціалу регіонів.

Реалізація цих завдань передбачається у Бюджетному та Податковому кодексах України, шляхом підготовки та внесення відповідних змін до Законів України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації", "Про основи містобудування", інших актів законодавства.

Розділ 3.

Підвищення ролі та відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в соціально-економічному розвитку регіонів

Формування та реалізація державної регіональної політики передбачає істотне підвищення ролі та відповідальності місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, територіальних громад за розвиток регіонів.

Оптимізація територіальної організації державної влади та місцевого самоврядування має забезпечити підвищення ефективності управління процесами розвитку регіонів шляхом:

- децентралізації і деконцентрації повноважень центральних органів виконавчої влади, які завдяки цьому мають зосередитися на формуванні політики та стратегії розвитку у відповідних галузях, правовому та нормативно-методичному її забезпеченні; частина повноважень центральних органів виконавчої влади поетапно передаватиметься спеціалізованим державним установам, територіальним підрозділам центральних органів виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування;
- удосконалення розподілу повноважень та функцій між територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування з метою уникнення дублювання, спрощення системи управління, її фінансового забезпечення та економії бюджетних коштів.

Підвищення вимог до результативності реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики на регіональному рівні повинно супроводжуватися наданням додаткових повноважень місцевим державним адміністраціям, покладенням на них відповідальності за вирішення поточних та перспективних завдань розвитку регіонів. Це передбачає внесення відповідних змін до законодавчого регулювання питань щодо:

- розпорядження об'єктами державної власності, що мають особливе значення для розвитку регіонів, трансфертами з Державного бюджету України, що передаються місцевим органам виконавчої влади для дальшого перерозподілу між місцевими бюджетами, на основі спеціальних критеріїв та індикаторів;
- формування регіональної інфраструктури підтримки та розвитку підприємництва, створення сприятливих фінансово-кредитних, інноваційних, податкових, інформаційних та інших умов для цього;
- створення небанківського фінансового сектора у вигляді регіональних кредитно-гарантійних установ, фондів сприяння розвитку підприємництва, страхових, інноваційних та інвестиційних фондів;
- розширення повноважень та функцій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань розвитку транскордонного та міжрегіонального співробітництва, залучення іноземних інвестицій, використання фінансових та інших видів ресурсів для забезпечення розвитку регіонів;
- забезпечення участі місцевих державних адміністрацій в управлінні державними підприємствами, а також господарськими товариствами та іншими розташованими на території регіону підприємствами, в яких є частка державного майна, зокрема шляхом включення представників місцевих органів виконавчої влади до складу спостережних, наглядових рад, інших органів управління такими підприємствами;
- передачі державного майна з числа об'єктів соціальної сфери, житла та інфраструктури, що його обслуговує, а також у разі потреби інших об'єктів у комунальну власність;
- дальшого здійснення земельної реформи та вдосконалення земельних відносин з урахуванням місцевих природно-географічних та соціально-економічних особливостей і потреб, забезпечення персоніфікованого обліку земельних ділянок, інших об'єктів та прав власності;
- формування інфраструктури ринків землі, іншого нерухомого майна, насамперед вторинного, та забезпечення її функціонування, створення умов для розвитку конкуренції, забезпечення прозорості операцій та зменшення інвестиційних ризиків на цих ринках;

- визначення територій, які мають бути зарезервовані для наступного заповідання, рекреаційного використання, розвитку міст та інших населених пунктів, розміщення транспортних, енергетичних, інших інженерних комунікацій, споруд, будівель, містобудівних та інших потреб загальнодержавного та регіонального значення, встановлення режиму використання цих територій;
- визначення типів і режимів розвитку населених пунктів, виділення інвестиційно привабливих територій, розроблення та затвердження для них спеціальних правил забудови;
- узгодження повноважень та функцій щодо соціальної підтримки населення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з метою підвищення якості всіх видів допомоги;
- забезпечення додержання державних соціальних стандартів та надання державних соціальних гарантій, визначених Конституцією та законодавством України, з урахуванням поєднання економічних можливостей держави та місцевого самоврядування, посилення відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за їх додержання;
- удосконалення порядку розроблення регіональних соціальних програм, спрямованих на вирішення найгостріших проблем регіонів, насамперед з питань забезпечення зайнятості населення, створення нових робочих місць, підвищення з цією метою ефективності роботи служб зайнятості; організація належного контролю за виконанням таких програм;
- сприяння розвитку в регіонах системи недержавного пенсійного страхування;
- удосконалення взаємовідносин між центральними та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у сфері додержання норм законодавства про працю, охорону праці, створення безпечних умов життєдіяльності населення.

Дальше впровадження конституційних засад розвитку місцевого самоврядування спрямовуватиметься на забезпечення підтримки місцевих ініціатив, а також на розширення повноважень та підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування за вирішення завдань регіонального та місцевого розвитку. Це передбачає внесення відповідних змін до законодавства та вирішення питань щодо:

- правового режиму майна, що перебуває у спільній власності територіальних громад, з метою вдосконалення механізму управління та розпорядження таким майном місцевими радами та місцевими органами виконавчої влади;
- розподілу між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відповідальності за фінансове забезпечення виконання повноважень із надання послуг населенню;
- розмежування земель державної і комунальної власності;
- запровадження механізмів стимулювання збільшення доходів місцевих бюджетів за рахунок продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у комунальній власності;
- дальшого вдосконалення нормативно-правової бази місцевого самоврядування, поліпшення умов для виконання повноважень органами місцевого самоврядування;
- укрупнення сільських територіальних громад з метою забезпечення організаційно-правової, кадрової та фінансово-економічної спроможності відповідних органів місцевого самоврядування у виконанні покладених на них законодавством повноважень; приведення у відповідність із Конституцією України мережі селищ міського типу, інших населених пунктів, відповідних органів місцевого самоврядування, пов'язане з цим упорядкування мережі адміністративно-територіальних одиниць;
- судового захисту прав місцевого самоврядування, порядку зупинення рішень органів місцевого самоврядування з мотивів невідповідності Конституції та законам України;
- посилення державної підтримки місцевого самоврядування;
- здійснення загальнонаціональної координації процесів розвитку місцевого самоврядування, сприяння співпраці його органів;

- поліпшення надання науково-методичної допомоги органам місцевого самоврядування та їх посадовим особам; узагальнення, підтримки та поширення позитивного досвіду діяльності органів місцевого самоврядування;
- налагодження національної та регіональної систем підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування, становлення інституту служби в органах місцевого самоврядування, поліпшення системи інформаційного забезпечення розвитку місцевого самоврядування;
- державного сприяння міжнародному співробітництву органів місцевого самоврядування, їх об'єднань.

Реалізації цих заходів сприятиме внесення відповідних змін насамперед до Законів України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації", "Про власність", прийняття законів про програму державної підтримки і розвитку місцевого самоврядування, про право комунальної власності та управління об'єктами права комунальної власності.

Розділ 4.

Етапи реалізації Концепції

Передбачається поетапна реалізація Концепції.

Основними заходами, що сприятимуть впровадженню її положень, є:

На першому етапі (2001 - 2003 роки):

- розроблення та вдосконалення законодавства з питань регіональної політики та місцевого самоврядування, зокрема щодо:
- розмежування функцій і повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- обґрунтування засад державного стимулювання регіонального розвитку, в тому числі депресивних територій;
- законодавче врегулювання служби в органах місцевого самоврядування;
- визначення центрального органу виконавчої влади з питань регіональної політики і підтримки місцевого самоврядування;
- формування мережі агентств регіонального розвитку;
- розвиток інфраструктури регіональних і міжрегіональних аграрних ринків - товарних бірж, оптових ринків, агро торгових домів, аукціонів, ярмарків, заготівельних кооперативів, підприємств фірмової торгівлі тощо;
- запровадження системи державної реєстрації земельних ділянок, іншого нерухомого майна і права власності на них, створення відповідних національних та регіональних інформаційних систем та баз даних;
- законодавче закріплення на довгостроковій основі обґрунтованих нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) та трансфертів до місцевих бюджетів;
- забезпечення збільшення власних доходів в бюджетах місцевого самоврядування, зокрема, за рахунок оподаткування землі та майна;
- перехід на формування збалансованих бюджетів усіх рівнів на реальній доходній базі та оптимізованих видатках за мінімальними нормативами бюджетної забезпеченості;
- удосконалення механізму контролю з боку територіальних громад за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;
- створення єдиної бази даних отримувачів соціальної допомоги;
- удосконалення економічного механізму охорони довкілля та використання природних ресурсів, поліпшення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у цій сфері, механізмів урахування екологічних вимог у процесі розроблення та реалізації державної регіональної політики, насамперед вирішення питань, пов'язаних з розміщенням та експлуатацією небезпечних виробництв;
- прийняття програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування;

- визначення правового режиму комунальної власності, завершення роботи з передачі державного майна (насамперед об'єктів соціальної сфери) у комунальну власність, розмежування об'єктів спільної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні районних та обласних рад;
- підготовка методичних та нормативних передумов та забезпечення проведення укрупнення сільських територіальних громад, внесення відповідних змін адміністративно-територіального устрою;
- удосконалення механізмів стратегічного державного планування регіонального розвитку, системи загальнодержавного і регіонального прогнозування та планування соціально-економічного розвитку.

На другому етапі (з 2003 року):

- запровадження конкурсних засад розміщення у регіонах державних інвестиційних коштів;
- розроблення Генеральної схеми економічного районування України та Національної програми охорони земель;
- розвиток на основі вдосконаленої нормативно-правової бази транскордонного та міжрегіонального економічного співробітництва;
- формування державного та місцевих бюджетів у галузях освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та культури на основі загальнодержавних соціальних стандартів;
- перехід до взаємовідносин державного бюджету безпосередньо з бюджетом Автономної Республіки Крим, обласними, а також районними бюджетами, бюджетами територіальних громад;
- розроблення міжрегіональних соціальних проектів та їх фінансове забезпечення;
- створення економічних, організаційних та нормативно-правових передумов для реалізації основних принципів сталого, збалансованого розвитку регіонів;
- розроблення та реалізація державної політики у сфері регулювання внутрірегіональної та міжрегіональної трудової міграції;
- заснування регіональних центрів передачі та розповсюдження високих технологій;
- створення державних і регіональних інформаційних систем про регіони, їх потенціал і потреби, а також про територіальні громади України;
- формування економічних умов та відповідної нормативно-правової бази для участі України у відповідних заходах з реалізації регіональної політики в рамках Європейського Союзу.

Глава Адміністрації
Президента України

В.ЛИТВИН

**РОЗПОРЯДЖЕННЯ
ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ
Про підготовку проекту Стратегії економічного
та соціального розвитку України на
2002-2011 роки**

1. Визнати за необхідне підготувати проект Стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки (далі - Стратегія).

Під час підготовки проекту Стратегії виходити з того, що:

- Стратегію має бути спрямовано на забезпечення сталого економічного зростання, примноження національного багатства, зміцнення ринкових основ економіки України, забезпечення її інвестиційної привабливості та конкурентоспроможності, участі України у світових інтеграційних процесах;
 - Стратегія має передбачати заходи щодо створення реальних передумов та механізмів вступу України до Європейського Союзу;
 - Стратегія має включати обґрунтування політики макроекономічної стабілізації та структурної перебудови економіки України, завдання з енергетичного забезпечення, подолання тонізації економіки України, розвитку інноваційного та науково-інтелектуального потенціалу держави, економічної та екологічної безпеки, здійснення соціальних перетворень, зменшення рівня бідності населення, зміцнення позицій середнього класу;
 - відповідні розділи Стратегії мають визначати перспективи розвитку галузей економіки, регіонів України, що базуватимуться на відповідних статистичних даних та економічних розрахунках і враховуватимуть зовнішньоекономічну кон'юнктуру та перспективи її розвитку.
2. Покласти загальне керівництво підготовкою проекту Стратегії на Державну комісію з питань стратегії економічного та соціального розвитку.
 3. Міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, і також Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київської та Севастопольській міським державним адміністраціям утворити робочі групи з опрацювання розділів проекту Стратегії, які визначатимуть перспективи розвитку відповідно галузей економіки, регіонів України.
 4. Рекомендувати Національній академії наук України здійснювати заходи щодо наукового супроводження підготовки проекту Стратегії.
 5. Завершити підготовку проекту Стратегії та подати його на розгляд до 1 листопада 2002 року.
 6. Кабінету Міністрів України забезпечити фінансування витрат, пов'язаних із підготовкою проекту Стратегії.

Президент України
м. Київ, 21 грудня 2001 року
№ 372/2001-рп

Л.КУЧМА

**РОЗПОРЯДЖЕННЯ
ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ
Про розроблення проекту Стратегії економічного та
соціального розвитку України до 2011 року**

1. Державній комісії з питань стратегії економічного та соціального розвитку:
 - покласти в основу проекту Стратегії економічного та соціального розвитку України до 2011 року (далі - Стратегія)
 - положення Послання Президента України до Верховної Ради України "Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального, розвитку України на 2002-2011 роки" (п0001100-02), визначивши перспективи розвитку в цілому, основних галузей економіки та регіонів України щодо реалізації стратегічних пріоритетів: забезпечення сталого економічного зростання, утвердження інноваційної моделі розвитку, соціальна переорієнтація економічної політики, створення передумов для набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі;
 - завершити підготовку проекту Стратегії та подати його на розгляд Президентіві України до 1 травня 2003 року.
2. Визначити головними розробниками проекту Стратегії Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України, Національний інститут стратегічних досліджень, Інститут економічного прогнозування Національної академії наук України, Національний технічний університет України "Київський політехнічний інститут".
3. Міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, а також Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям забезпечити розроблення робочими групами стратегій розвитку окремих галузей економіки та регіонів України.
4. Рекомендувати Національній академії наук України провести обговорення проекту Стратегії на розширеному засіданні Президії Національної академії наук України.
5. Кабінету Міністрів України:
 - провести у листопаді-грудні 2002 року семінари, "круглі столи" з метою обговорення структури проекту Стратегії;
 - забезпечити організацію розроблення проекту Стратегії, передбачивши широке залучення до її підготовки іноземних експертів та міжнародної технічної допомоги;
 - передбачити у проекті Державного бюджету України на 2003 рік кошти на розроблення проекту Стратегії.

Президент України
м. Київ, 8 листопада 2002 року

Л.КУЧМА

Документ **621-2003-п**, чинна редакція від **26.04.2003**

ПОСТАНОВА
КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ
Про розроблення прогнозних і програмних документів
економічного і соціального розвитку та складання проекту
державного бюджету

На виконання Закону України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” і Бюджетного кодексу України, з метою формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, забезпечення складання проекту державного бюджету на відповідний рік Кабінет Міністрів України **постановляє**:

1. Міністерству економіки та з питань європейської інтеграції та Міністерству фінансів забезпечити взаємоузгоджене розроблення проектів прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньостроковий та короткостроковий період, Державної програми економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період та проекту державного бюджету на відповідний рік.
2. Затвердити такі, що додаються:
 - порядок розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету;
 - структуру прогнозу економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період;
 - структуру прогнозу економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період;
 - структуру Державної програми економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період;
 - типову структуру прогнозу економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста на середньостроковий період;
 - типову структуру програми економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста на короткостроковий період;
 - типову структуру прогнозу розвитку галузі економіки на середньостроковий період;
 - типову структуру програми розвитку галузі економіки;
 - типовий перелік галузей економіки, для яких розробляють прогноз на середньостроковий період та програму.
3. Визначити Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції головним виконавцем та координатором розроблення:
 - прогнозу економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період (раз на п'ять років – у рік проведення чергових виборів Президента України);
 - прогнозу економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період (на 1 рік);
 - Державної програми економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період (на 1 рік).
4. Міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади розробляти прогнози розвитку галузей економіки на середньостроковий період та програми розвитку галузей економіки відповідно до затвердженого типового переліку галузей економіки, для яких розробляється такий прогноз та програма, забезпечивши їх взаємоузгодженість з прогнозом економічного і соціального розвитку України на відповідний період та Державною програмою економічного і соціального розвитку України.
5. Установити, що:
 - прогнози розвитку галузей економіки на середньостроковий період та програми розвитку галузей економіки розробляються міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади за погодженням з Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції і взаємоузгоджуються з прогнозом економічного і соціального розвитку на відповідний період та подаються Кабінетові Міністрів України;

- необхідність розроблення програм розвитку галузей економіки визначає Кабінет Міністрів України за поданням відповідальних виконавців з урахуванням затверджених програм та строків закінчення їх реалізації.
6. Державному комітетові статистики оперативно забезпечувати Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції, інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київську та Севастопольську міські державні адміністрації статистичною інформацією для розроблення прогнозних і програмних документів.
7. Міністерству економіки та з питань європейської інтеграції розробити і надати міністерствам, іншим центральним та місцевим органам виконавчої влади – співвиконавцям методичні рекомендації з розроблення прогнозів і програм.

Прем'єр-міністр України
Інд. 18

В. ЯНУКОВИЧ

ЗАТВЕРДЖЕНО
постановою Кабінету Міністрів України
від 26 квітня 2003 р. № 621

ПОРЯДОК
розроблення прогнозних і програмних документів
економічного і соціального розвитку та складання
проекту державного бюджету

Напрямок роботи	Головні розробники (виконавці)	Строк розроблення/ подання	Співвиконавці
1. Надання співвиконавцям сценарних умов функціонування економіки, переліку прогнозних показників, розподілу розділів прогнозу між відповідальними виконавцями, вимог до їх написання, графіка робіт з розроблення проекту прогнозу економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період	Мінекономіки	15 вересня року розроблення	Мінфін, Мінпраці, Національний банк (за згодою), інші центральні органи виконавчої влади
2. Погодження сценарних умов функціонування економіки, переліку прогнозних показників, розподілу розділів прогнозу між відповідальними виконавцями, вимог до їх написання, графіка робіт з розроблення проекту прогнозу економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період з урахуванням можливих зауважень і пропозицій	Мінекономіки	25 вересня року розроблення	Мінфін, Мінпраці, Національний банк (за згодою), інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська Міські адміністрації

3. Подання Мінекономіки середньострокових прогнозних показників за сценарними умовами функціонування економіки, останніх уточнених звітних даних та передбачуваних даних виконання державного бюджету в цілому за рік, а також відповідних проектів розділів прогнозу	Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк (за згодою), Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації	20 жовтня року розроблення	
4. Підготовка проекту прогнозу економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період та направлення його співвиконавцям на погодження	Мінекономіки	15 листопада року розроблення	міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк (за згодою), Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації
5. Погодження проекту прогнозу економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період	міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк (за згодою)	20 листопада року розроблення	
6. Подання Кабінетові Міністрів України проекту прогнозу економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період	Мінекономіки	1 грудня року розроблення	
7. Прийняття рішення щодо проекту прогнозу економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період	Кабінет Міністрів України	до 1 січня першого прогнозного року	
8. Направлення центральним органам виконавчої влади та Національному банку прогнозу економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період	Мінекономіки	у тижневий строк після схвалення Кабінетом Міністрів України	
9. Надання співвиконавцям переліку прогнозних показників, сценарних умов функціонування економіки, розподілу розділів прогнозу між відповідальними виконавцями, вимог до їх написання, графіка робіт з розроблення проекту прогнозу економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період	Мінекономіки	20 лютого	Мінфін, Мінпраці, Національний банк (за згодою), інші центральні органи виконавчої влади

10. Погодження сценарних умов функціонування економіки, переліку прогнозних показників, розподілу розділів прогнозу між відповідальними виконавцями, вимог до їх написання, графіка робіт з розроблення проекту прогнозу економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період з урахуванням можливих зауважень і пропозицій	Мінекономіки	1 березня	Мінфін, Мінпраці, Національний банк (за згодою), інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації
11. Подання Мінфіну та Національному банку звіту за попередній рік, прогнозу на поточний, наступний та три подальші роки щодо попередніх показників валового внутрішнього продукту, інфляції, зовнішньої торгівлі та прямих іноземних інвестицій, обсягів технічної допомоги та інших показників, необхідних для розрахунку показників до проекту державного бюджету	Мінекономіки	1 березня	
12. Подання Національному банку, Мінекономіки звіту за попередній рік, прогнозу на поточний, наступний та три подальші роки щодо попередніх показників обсягів державних запозичень, обслуговування та погашення боргових зобов'язань, а також інформації щодо виконання державного бюджету в попередньому році	Мінфін	1 березня	
13. Подання Національному банку, Мінекономіки, Мінфіну звіту за попередній рік, прогнозу на поточний, наступний та три подальші роки щодо попередніх показників надходження коштів від приватизації та доходів від розпорядження державним майном	Фонд державного майна	1 березня	
14. Подання Національному банку та Мінекономіки звітних даних щодо стану ринку цінних паперів за попередній рік, попереднього прогнозу на поточний, наступний та три подальші роки, у тому числі щодо участі нерезидентів у проведенні операцій на фондовому ринку за ці періоди	Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку	1 березня	

15. Подання Мінекономіки та Національному банку звіту за попередній рік, прогнозу на поточний, наступний та три подальші роки щодо попередніх показників ринку фінансових послуг	Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг в Україні	1 березня	Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку
16. Подання Мінекономіки прогнозних показників за сценарними умовами функціонування економіки, уточнених звітних даних, відповідних проектів розділів прогнозу економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період	міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк (за згодою), Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації	13 березня	
17. Подання Мінекономіки та Мінфіну звіту за попередній рік, попереднього прогнозу платіжного балансу України на поточний, наступний та три подальші роки	Національний банк (за згодою)	1 квітня	
18. Підготовка проекту прогнозу економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період та подання співвиконавцям на погодження	Мінекономіки центральні органи виконавчої влади, Національний банк (за згодою), Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації	9 квітня	Міністерства, інші
19. Погодження проекту прогнозу економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період	міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк (за згодою)	16 квітня	
20. Подання Кабінетові Міністрів України проекту прогнозу економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період	Мінекономіки	23 квітня	
21. Прийняття рішення щодо проекту прогнозу економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період	Кабінет Міністрів України	до 15 травня	
22. Подання Кабінетові Міністрів України проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний рік	Мінфін	до 15 травня	

23. Направлення прогнозу економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським держадміністраціям	Мінекономіки	у тижневий строк після схвалення Кабінетом Міністрів України	
24. Прийняття рішення щодо проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний рік	Кабінет Міністрів України	до 25 травня	
25. Доведення до головних розпорядників коштів державного бюджету граничних обсягів видатків проекту державного бюджету відповідними інструкціями з підготовки бюджетних запитів	Мінфін	у двотижневий строк після схвалення Кабінетом Міністрів України Основних напрямів бюджетної політики на наступний рік	
26. Подання Мінекономіки та Національному банку уточненої інформації про виконання державного бюджету в попередньому році, аналізу виконання бюджету з початку поточного року та очікуваних даних його виконання на кінець поточного року, змін до прогнозів на подальші роки	Мінфін	15 червня	
27. Подання Мінекономіки аналізу стану банківської системи	Національний банк (за згодою)	15 червня	
28. Подання Мінекономіки пропозицій щодо розроблення Державної програми економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період, окрема щодо: <ul style="list-style-type: none"> • фінансування капітальних вкладень за рахунок коштів державного бюджету • фінансування наукових розробок за напрямками цільових витрат • обсягів державного замовлення • фінансування державних цільових програм, у тому числі за рахунок коштів державного бюджету 	міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації	15 червня 15 червня 15 червня до 1 липня	

<ul style="list-style-type: none"> розвитку державного сектору економіки, зокрема отримання та використання доходів від розпорядження державним майном, ефективності використання об'єктів права державної власності, розвитку казенних підприємств 		15 червня	
29. Подання Національному банку та Мінекономіки остаточних даних про обсяги державних зовнішніх запозичень, обслуговування та погашення боргових зобов'язань на поточний, наступний та три подальші роки	Мінфін	1 липня	
30. Подання Національному банку, Мінекономіки та Мінфіну уточнених даних щодо чікуваного надходження коштів від приватизації та доходів від розпорядження державним майном за поточний рік, прогнозу на наступний та три подальші роки	Фонд державного майна	1 липня	
31. Подання Мінекономіки, Національному банку аналізу стану ринку цінних паперів та участі нерезидентів у проведенні операцій на фондовому ринку за I квартал поточного року, прогнозу на наступний та три подальші роки	Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку	1 липня	
32. Подання Мінекономіки, Національному банку аналізу стану ринку фінансових послуг за попередній рік, уточненого прогнозу на поточний, наступний та три подальші роки	Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг в Україні	1 липня	
33. Подання Мінфіну бюджетних запитів згідно з установленими вимогами	головні розпорядники бюджетних коштів	у місячний строк після доведення граничних обсягів	
34. Доведення до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій особливостей проведення розрахунків показників до проектів бюджетів на наступний бюджетний період (інструктивних матеріалів щодо складання бюджету на наступний рік та методичних рекомендацій щодо розрахунків прогнозу доходів, обсягів між бюджетних трансфертів та показників, на підставі яких здійснюється їх визначення)	Мінфін	10 липня	

35. Подання Мінфіну та Мінекономіки прогнозних даних щодо перевищення кошторисних доходів над кошторисними видатками Національного банку у наступному році, а також остаточних, очікуваних та прогнозних даних щодо обсягів монетарної бази, грошової маси та темпів їх зростання, обмінного курсу гривні – на кінець року та в середньому за рік, уточненого прогнозу платіжного балансу на наступний та три подальші роки	Національний банк (за згодою)	20 липня	
36. Подання Мінфіну інформації, необхідної для проведення розрахунків обсягів міжбюджетних трансфертів, та інших показників (прогнозів зведених бюджетів на наступний рік з необхідними обґрунтуваннями і поясненнями)	Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації	1 серпня	центральні органи виконавчої влади, Національний банк (за згодою)
37. Підготовка проекту закону про державну програму економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період та направлення його на погодження	Мінекономіки	1 серпня	
38. Доопрацювання проекту закону про Державну програму економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період та подання його Мінекономіки	центральні органи виконавчої влади, Національний банк (за згодою)	у разі необхідності (1-8 серпня)	
39. Погодження проекту закону про Державну програму економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період	центральні органи виконавчої влади, Національний банк (за згодою)	10 серпня	
40. Подання Національному банку показників зовнішніх запозичень, обсягів обслуговування та погашення зовнішнього боргу, які враховані у проекті закону про державний бюджет на наступний рік	Мінфін	15 серпня	
41. Подання Кабінетові Міністрів України та Національному банку проекту закону про державний бюджет на наступний рік	Мінфін	15 серпня	
42. Подання Кабінетові Міністрів України та Національному банку проекту закону про Державну програму економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період	Мінекономіки	15 серпня	

43. Розгляд Кабінетом Міністрів України проектів законів про державний бюджет на наступний рік та про Державну програму економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період	Кабінет Міністрів України	до 10 вересня	Мінфін, Мінекономіки
44. Подання Верховній Кабінет Раді України Міністрів проектів законів України про державний бюджет на наступний рік та про Державну програму економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період	Кабінет Міністрів України	15 вересня	
45. Направлення Національному банку проекту закону про Державну програму економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період	Мінекономіки	одночасно з передачею до Верховної Ради України	
46. Уточнення макроекономічних показників на наступний та три подальші роки	Мінекономіки	у період між першим і другим читанням проекту державного бюджету (у разі потреби)	
47. Подання Національному банку уточнених макроекономічних показників на наступний та три подальші роки	Мінекономіки	у разі уточнення	
48. Розроблення: <ul style="list-style-type: none"> прогнозів економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст на середньостроковий період прогнозів розвитку галузей економіки програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст на короткостроковий період 	Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві держадміністрації, органи місцевого самоврядування центральні органи виконавчої влади Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві держадміністрації, органи місцевого самоврядування	у двомісячний строк після схвалення Кабінетом Міністрів України проекту прогнозу економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період – “ – у двомісячний строк після схвалення Кабінетом Міністрів України проектів законів про Державну програму економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період і державний бюджет	

ЗАТВЕРДЖЕНО
постановою Кабінету Міністрів України
від 26 квітня 2003 р. № 621

СТРУКТУРА
прогнозу економічного і соціального розвитку
України на середньостроковий період *

Частина перша

1. Загальна частина
2. Національна економіка
3. Зовнішньоекономічне середовище

Частина друга

4. Внутрішні припущення
 - 4.1. Економічна політика, цільові параметри та пріоритети розвитку
 - 4.2. Нормативно-правова база
5. Зовнішні припущення
 - 5.1. Прогноз розвитку країн світу
 - 5.2. Прогноз розвитку зовнішніх ринків товарів українського експорту
6. Сценарії розвитку країни

Частина третя

7. Основні фактори економічного зростання
 - 7.1. Демографічний прогноз та зайнятість населення
 - 7.2. Основний капітал
 - 7.3. Науково-технічний прогрес та інновації
8. Валовий внутрішній продукт, тенденції, структурні пропорції
 - 8.1. Виробництво валового внутрішнього продукту
 - 8.2. Використання валового внутрішнього продукту

Частина четверта

9. Людський розвиток та рівень життя населення
 - 9.1. Грошові доходи населення, заробітна плата, соціальні стандарти
 - 9.2. Охорона здоров'я
 - 9.3. Освіта
10. Навколишнє природне середовище
11. Розвиток регіонів
12. Ризики прогнозу
13. Альтернативні сценарії розвитку країни

Додаток: Основні баланси та показники економічного і соціального розвитку.

* Щорічне уточнення прогнозу економічного і соціального розвитку країни на середньостроковий період Мінекономіки проводить за окремою процедурою.

ЗАТВЕРДЖЕНО
постановою Кабінету Міністрів України
від 26 квітня 2003 р. № 621

СТРУКТУРА
прогнозу економічного і соціального розвитку
України на короткостроковий період

1. Загальна частина
2. Зовнішньоекономічне середовище
3. Припущення прогнозу: базовий та альтернативні сценарії розвитку країни
4. Валовий внутрішній продукт – загальні тенденції
5. Попит
 - 5.1. Використання валового внутрішнього продукту
 - 5.2. Споживання
 - 5.3. Інвестиції
 - 5.4. Чистий експорт
6. Пропозиція
 - 6.1. Виробництво валового внутрішнього продукту
 - 6.2. Промисловість
 - 6.3. Сільське господарство
 - 6.4. Торгівля та послуги
7. Економічна рівновага
 - 7.1. Бюджет
 - 7.2. Ціни
 - 7.3. Доходи
 - 7.4. Ринок праці
 - 7.5. Платіжний баланс
8. Фінансові ринки
 - 8.1. Ринки капіталу
 - 8.2. Гроші та кредит
 - 8.3. Валютний ринок
9. Альтернативні сценарії розвитку країни

Додаток: Основні показники економічного і соціального розвитку.

ЗАТВЕРДЖЕНО
постановою Кабінету Міністрів України
від 26 квітня 2003 р. № 621

СТРУКТУРА
Державної програми економічного і соціального
розвитку України на короткостроковий період

1. Оцінка тенденцій економічного розвитку в поточному році
2. Цілі та головні дії в наступному році
3. Соціальна політика
 - 3.1. Демографічна ситуація
 - 3.2. Грошові доходи населення та заробітна плата
 - 3.3. Зайнятість населення та ринок праці
 - 3.4. Пенсійна реформа
 - 3.5. Соціальне забезпечення
 - 3.6. Соціально-трудові відносини
 - 3.7. Міграційна політика
 - 3.8. Житлова політика

4. Гуманітарна сфера
 - 4.1. Охорона здоров'я, материнства та дитинства
 - 4.2. Освіта
 - 4.3. Культура
 - 4.4. Розвиток інформаційного простору
 - 4.5. Туристично-рекреаційна галузь
5. Безпека життєдіяльності людини
 - 5.1. Охорона навколишнього природного середовища
 - 5.2. Техногенна безпека. Подолання наслідків Чорнобильської катастрофи
 - 5.3. Охорона праці
6. Забезпечення умов для подальшого соціально-економічного зростання
 - 6.1. Податково-бюджетна політика
 - 6.2. Інвестиційна політика
 - 6.3. Грошово-кредитна та валютно-курсова політика
 - 6.3.1. Грошово-кредитна політика
 - 6.3.2. Валютно-курсова політика
 - 6.4. Інституціональні та організаційні механізми економічного регулювання
 - 6.4.1. Реформування відносин власності
 - 6.4.2. Управління об'єктами державної власності та корпоративними правами держави
 - 6.4.3. Регуляторна політика та розвиток підприємництва. Стандартизація, метрологія, сертифікація, акредитація
 - 6.4.4. Формування конкурентного середовища
 - 6.4.5. Удосконалення фінансових відносин підприємств
 - 6.4.6. Адміністративна реформа та поліпшення якості державного управління
 - 6.5. Політика розвитку фінансового ринку
 - 6.5.1. Фондовий ринок
 - 6.5.2. Розвиток небанківських фінансових установ та ринку фінансових послуг
 - 6.5.3. Оздоровлення та зміцнення банківської системи
7. Розвиток реального сектору економіки
 - 7.1. Енергозабезпечення та енергозбереження
 - 7.2. Промислова політика
 - 7.3. Аграрна політика
 - 7.4. Транспорт, зв'язок та інформаційні технології
 - 7.5. Науково-технічна та інноваційна політика
 - 7.6. Політика у сфері обігу споживчих товарів і послуг
 - 7.7. Зовнішньоекономічна політика
 - 7.8. Розвиток мінерально-сировинної бази
8. Регіональна політика
9. Розвиток системи державних закупівель
10. Співробітництво з міжнародними фінансовими організаціями

Додатки:

1. Основні показники та баланси національної економіки.
2. Перелік державних цільових програм, які передбачається фінансувати в наступному році.
3. План співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на наступний рік.
4. Бюджет розвитку.

ЗАТВЕРДЖЕНО
постановою Кабінету Міністрів України
від 26 квітня 2003 р. № 621

ТИПОВА СТРУКТУРА
прогнозу економічного і соціального розвитку
Автономної Республіки Крим, області, району,
міста на середньостроковий період

1. Аналіз економічного і соціального розвитку за попередній період
 - 1.1. Динаміка розвитку економіки, стан використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу
 - 1.2. Головні проблеми розвитку економіки і соціальної сфери
2. Цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку в середньостроковому періоді
3. Альтернативні варіанти прогнозу ¹
4. Торговельно-економічні зв'язки з іншими регіонами та зовнішньоекономічна діяльність
5. Фінансові ресурси
6. Економічний і соціальний розвиток регіону
 - 6.1. Соціальна і гуманітарна сфера
 - 6.2. Структурні зміни
 - 6.3. Перспективи розвитку інвестиційної діяльності
 - 6.4. Розвиток видів економічної діяльності та ринкової інфраструктури
7. Демографічна ситуація та ринок праці
8. Природокористування та охорона навколишнього природного середовища
9. Грошові доходи населення
10. Висновки

Додатки:

1. Основні показники (згідно з установленими Мінекономіки зразками).
2. Прогноз кон'юнктури на регіональних ринках основних видів товарів та послуг ².

ЗАТВЕРДЖЕНО
постановою Кабінету Міністрів України
від 26 квітня 2003 р. № 621

ТИПОВА СТРУКТУРА
програми економічного і соціального розвитку
Автономної Республіки Крим, області, району,
міста на короткостроковий період

1. Аналіз економічного і соціального розвитку за попередній період
 - 1.1. Динаміка розвитку економіки, стан використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу
 - 1.2. Головні проблеми розвитку економіки і соціальної сфери
2. Цілі і пріоритети економічного і соціального розвитку у наступному році
3. Шляхи розв'язання головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери та досягнення поставлених цілей
4. Фінансові ресурси
 - 4.1. Джерела формування
 - 4.2. Фінансування заходів

¹ Розробляється кілька альтернативних варіантів на основі припущень та наводяться очікувані результати за основними показниками, серед них вибирається рекомендований варіант, який деталізується.

² Тільки для прогнозів економічного і соціального розвитку автономної Республіки Крим та області.

- 4.3. Фінансовий стан суб'єктів господарювання
- 5. Ринкові перетворення
 - 5.1. Реформування відносин власності
 - 5.2. Розвиток підприємництва
 - 5.3. Формування конкурентного середовища на регіональних ринках¹
 - 5.4. Регулювання цін²
 - 5.5. Розвиток ринкової інфраструктури
- 6. Механізми регулювання
 - 6.1. Управління об'єктами комунальної власності
 - 6.2. Інвестиційна діяльність
 - 6.3. Закупівля продукції (товарів, робіт, послуг) для регіональних потреб
 - 6.4. Реалізація державних цільових програм та регіональних програм
- 7. Розвиток реального сектору економіки
 - 7.1. Структурні зміни
 - 7.2. Паливно-енергетичний комплекс
 - 7.3. Промисловість
 - 7.4. Агропромисловий комплекс
 - 7.5. Транспорт і зв'язок
 - 7.6. Науково-технічна сфера
 - 7.7. Виробництво споживчих товарів та послуг
- 8. Зовнішньоекономічна діяльність
- 9. Соціальна сфера
 - 9.1. Демографічна ситуація
 - 9.2. Зайнятість населення та ринок праці
 - 9.3. Грошові доходи населення та заробітна плата
 - 9.4. Соціальне забезпечення
 - 9.5. Пенсійна реформа
 - 9.6. Житлово-комунальне господарство
- 10. Гуманітарна сфера
 - 10.1. Охорона здоров'я
 - 10.2. Освіта
 - 10.3. Культура
 - 10.4. Фізична культура і спорт
 - 10.5. Туристично-рекреаційна галузь
- 11. Природокористування та безпека життєдіяльності людини
 - 11.1. Розвиток мінерально-сировинної бази
 - 11.2. Охорона навколишнього природного середовища
 - 11.3. Техногенна безпека
 - 11.4. Охорона праці

Додатки:

- 1. Основні показники (згідно з установленими Мінекономіки зразками).
- 2. Заходи щодо забезпечення виконання завдань програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста на наступний рік.
- 3. Перелік державних цільових та регіональних програм, які передбачається фінансувати в наступному році.
- 4. Перелік об'єктів будівництва, які передбачається фінансувати в наступному році за рахунок бюджетних коштів.
- 5. Закупівля продукції (товарів, робіт, послуг) для регіональних потреб.
- 6. Показники розвитку підприємств та організацій комунальної власності.

¹ Тільки для програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим та області.

² Тільки для програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, м. Києва та Севастополя.

ЗАТВЕРДЖЕНО
постановою Кабінету Міністрів України
від 26 квітня 2003 р. № 621

**ТИПОВА СТРУКТУРА
прогнозу розвитку галузі економіки на
середньостроковий період**

1. Тенденції розвитку галузі
 - 1.1. Динаміка виробництва та реалізації продукції (послуг)
 - 1.2. Використання потенціалу галузі
 - 1.3. Задоволення потреб в основних видах товарів і послуг на внутрішньому ринку
 - 1.4. Ресурсне забезпечення галузі
 - 1.5. Головні проблеми розвитку галузі
2. Прогноз кон'юнктури на внутрішньому і зовнішньому ринку основних видів товарів і послуг галузі
3. Цілі і пріоритети розвитку галузі в середньостроковому періоді
4. Альтернативні варіанти прогнозу розвитку галузі¹
5. Напрями державної політики розвитку галузі
 - 5.1. Структурні зміни
 - 5.2. Оновлення виробництва та впровадження досягнень науково-технічного прогресу
 - 5.3. Енергозбереження
 - 5.4. Реформування відносин власності
 - 5.5. Формування конкурентного середовища. Цінова політика
 - 5.6. Підвищення ефективності виробництва
 - 5.7. Інвестиційна політика
 - 5.8. Удосконалення системи збуту продукції
6. Висновки

Додатки:

1. Основні показники розвитку галузі (згідно з установленими Мінекономіки зразками).
2. Баланси основних матеріальних ресурсів.

ЗАТВЕРДЖЕНО
постановою Кабінету Міністрів України
від 26 квітня 2003 р. № 621

**ТИПОВА СТРУКТУРА
програми розвитку галузі економіки**

1. Характеристика стану розвитку галузі
 - 1.1. Аналіз розвитку галузі економіки за попередній період та визначення головних проблем реалізації державної політики в галузі
 - 1.2. Характеристика використання потенціалу галузі
2. Стратегічні цілі і пріоритети розвитку
3. Економічне обґрунтування і оцінка необхідних ресурсів для реалізації програми. Розрахунки необхідної бюджетної підтримки
4. Розрахунок очікуваної ефективності і строк виконання Програми
5. Визначення механізму управління і контролю за ходом виконання Програми
6. Комплекс законодавчих і організаційних заходів та завдань (цільових проектів) щодо реалізації Програми

¹ Розробляються кілька альтернативних варіантів на основі припущень та наводяться очікувані результати за основними показниками, серед них вибирається рекомендований варіант, який подається в розгорнутому вигляді.

ЗАТВЕРДЖЕНО
постановою Кабінету Міністрів України
від 26 квітня 2003 р. № 621

ТИПОВИЙ ПЕРЕЛІК
галузей економіки, для яких розробляється прогноз
на середньостроковий період та Програма¹

Галузь	Відповідальні виконавці
Паливно-енергетичний комплекс	Мінпаливенерго
Агропромисловий комплекс	Мінагрополітики
Лісопромисловий комплекс	Мінпромполітики, Мінекоресурсів
Гірничо-металургійний комплекс	Мінпромполітики
Хімічна промисловість	— “ —
Виробництво машин та устаткування	— “ —
Виробництво електричного та електронного устаткування	— “ —
Виробництво транспортного устаткування	— “ —
Легка промисловість	— “ —
Медична та мікробіологічна промисловість	МОЗ
Транспорт і шляхи сполучення	Мінтранс
Зв’язок та інформатизація	Держкомзв’язку
Туризм	Держтурадміністрація
Охорона здоров’я	МОЗ
Освіта	МОН

Джерело: Офіційний вісник України № 18, стор. 64, стаття 834 від 23.05.2003.

¹ Типовий перелік передбачає зміни у складі галузей.

2. Матеріали щодо запровадження стратегічного планування в практику діяльності органів влади України

- 2.1 Пропозиції щодо запровадження стратегічного планування у практику роботи органів виконавчої влади; аналітична записка “Стратегічне управління та планування”; довідка про опрацювання пропозицій із співвиконавцями
- 2.2 Методичні рекомендації щодо запровадження стратегічного планування у практику роботи органів виконавчої влади
- 2.3 Стратегічні пріоритети та завдання міністерства економіки та з питань європейської інтеграції на 2003-2004 роки
- 2.4 Експертний висновок до матеріалів для розгляду питання “Про запровадження стратегічного планування в практику роботи Кабінету Міністрів, центральних і місцевих органів виконавчої влади та визначення основ розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку як головних елементів системи стратегічного планування”
- 2.5 Місце Управління стратегічного планування у структурі Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції

**МІНІСТЕРСТВО ЕКОНОМІКИ ТА З ПИТАНЬ
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ**

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 12/2, тел. 293-93-94, факс. 226-31-81

www.me.gov.ua

E-mail: meconomy@me.gov.ua

Кабінет Міністрів України

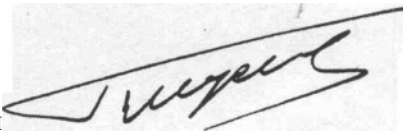
На №. _____

На виконання п.2 постанови Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2002 року №1394 “Про виконання завдань, що впливають з послань Президента України до Верховної Ради “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році” та “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки” Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції розробило та подає пропозиції щодо запровадження стратегічного планування у практику роботи центральних органів виконавчої влади.

Додатки:

1. Пропозиції щодо запровадження стратегічного планування у практику роботи центральних органів виконавчої влади на 3 арк. в 1 прим.
2. Аналітична записка “Стратегічне управління та планування” на 11 арк. в 1 прим.
3. Довідка про опрацювання пропозицій із співвиконавцями на 1 арк. в 1 прим.

Перший заступник Державного секретаря



І.Шумило

Пропозиції щодо запровадження стратегічного планування у практику роботи центральних органів виконавчої влади

Запровадженню стратегічного планування у практику роботи центральних органів виконавчої влади має передувати ґрунтовна підготовча робота, результатом якої є розроблення методології та основних принципів підготовки і впровадження стратегічних планів, їх місця в системі урядових документів, а також принципів переходу наявних методів державного управління до стратегічного управління та чітке визначення повноважень щодо реалізації державної політики.

В іншому випадку, отримаємо стратегічне планування заради самого процесу планування, оскільки неможливо забезпечити перехід від застарілих неефективних форм до новацій, використовуючи знання та інструменти, притаманні старій системі. Саме у розробленні “технології” переходу до стратегічного управління, створенні нових підходів та принципів державного управління полягає головне завдання Уряду в разі прийняття політичного рішення щодо запровадження стратегічного планування у системі державного управління.

Досвід інших країн засвідчує, що до початку розроблення “технології” переходу до стратегічного управління необхідно вирішити наступні ключові питання:

(а) Чи буде обов’язковим для всіх центральних органів виконавчої влади (далі –ЦОВВ) розроблення стратегічних планів (або рішення щодо розроблення та реалізації стратегічного плану прийматиметься керівником відповідного ЦОВВ в ініціативному порядку)?

(б) Чи повинен стратегічний план ЦОВВ затверджуватися на засіданні Кабінету Міністрів України (або стратегічний план затверджуватиметься керівником відповідного ЦОВВ)?

Процес впровадження стратегічного управління та планування в усіх країнах розпочинався з реалізації **пілотних проектів**.

Головними перевагами такого підходу є:

- можливість уникнути в подальшому організаційних проблем та недоліків методології, які будуть виявлені у процесі розроблення та впровадження пілотних стратегічних планів;
- висновки щодо підвищення ефективності державного управління через запровадження стратегічного планування діяльності ЦОВВ, шляхів уникнення ризиків, зазначених у п.5 аналітичної записки (додаток 2), можливо зробити тільки за підсумками пілотного впровадження.

Враховуючи викладене, **пропонуємо** розпочати реалізацію пілотних проектів у декількох центральних органах виконавчої влади, встановивши термін реалізації пілотних проектів – 3 роки (2004-2006 роки).

План дій:

1. До 1 лютого 2003 року визначити п’ять-шість ЦОВВ, що братимуть участь у пілотному впровадженні.
2. До 10 лютого 2003 року утворити тимчасову робочу групу з представників Секретаріату Кабінету Міністрів України, Мінекономіки, Мінфіну, Мін’юсту, Голодержслужби та ЦОВВ, що братимуть участь у пілотному впровадженні.
3. Робочій групі до 1 квітня 2003 року розробити методичні рекомендації щодо стратегічного планування, які включатимуть структуру, формат та вимоги до стратегічних, оперативних планів, а також систему звітності та взаємодії на основі планування та моніторингу політики.
4. Керівникам ЦОВВ, що братимуть участь у пілотному впровадженні, протягом квітня-серпня 2003 року розробити та затвердити стратегічний план ЦОВВ на 2004-2006 роки, оперативний план на 2004 рік та бюджетний запит ЦОВВ на 2004 рік, розроблений на основі оперативного плану.
5. Керівникам ЦОВВ, що не братимуть участь у пілотному впровадженні, відповідно до ст.22 Бюджетного кодексу України забезпечити розроблення плану діяльності на 2004 рік та на його основі - бюджетного запиту на 2004 рік.

6. Керівникам ЦОВВ, що братимуть участь у пілотному впровадженні, до 1 квітня 2003 року утворити (за рахунок відповідного збільшення штатної чисельності) підрозділи з планування та моніторингу політики.

У міністерствах ці підрозділи мають бути підпорядковані Державному секретарю, у інших ЦОВВ – керівнику ЦОВВ. В розрізі елементів стратегічного управління до функцій цих підрозділів мають бути віднесені:

- *стратегічне планування*, тобто координація розроблення та виконання стратегічних і оперативних планів ЦОВВ;
- *підвищення ефективності та постійне удосконалення роботи*, тобто управління змінами організаційної структури та нормативно-правової бази функціонування ЦОВВ, впровадження нових прогресивних процедур і стандартів діяльності, орієнтованих на конкретні результати діяльності;
- *складання бюджету ЦОВВ*, тобто забезпечення на основі річного плану діяльності ЦОВВ найбільш ефективного розподілу бюджетних коштів, необхідних для виконання завдань та функцій ЦОВВ, що спрямовані на досягнення визначених цілей;
- *оцінка програм*, тобто проведення постійного аналізу виконання державних цільових та бюджетних програм з метою оцінки досягнення передбачених цілей та показників, а також визначення їх актуальності для виконання завдань стратегічних та річних планів;
- *планування ресурсів*, тобто координація розподілу людських, інформаційних, матеріально-технічних та ін. ресурсів для виконання завдань стратегічних та річних планів;
- *моніторинг ефективності*, тобто проведення моніторингу виконання річних планів на основі критеріїв ефективності та підготовка пропозицій щодо внесення необхідних коригувань до річних та стратегічних планів;
- *звітність*, тобто організація та забезпечення функціонування системи звітності на основі виконання стратегічних і річних планів діяльності ЦОВВ.

1. Встановити:

1.2. Стратегічний план коригується за підсумками 2004, 2005 років.

1.3. Оперативні плани розробляються щорічно.

1.4. Стратегічні плани та звіти про хід їх виконання розміщуються на веб-сайтах ЦОВВ для інформування громадськості.

1.5. Розробленню стратегічних та оперативних планів має передувати проведення навчальних програм та тренінгів з стратегічного планування.

Необхідна підтримка: залучення іноземних експертів та міжнародної технічної допомоги для запровадження стратегічного планування у практику роботи центральних органів виконавчої влади (розроблення методології та нормативних засад функціонування стратегічного планування; проведення відповідних навчальних програм і тренінгів, в тому числі у країнах, що мають досвід запровадження стратегічного управління та планування; тощо).

Аналітична записка
“Стратегічне управління та планування”
29 грудня 2002 року

Розділ 1. Аналіз досвіду США, Латвії, Польщі щодо запровадження стратегічного планування діяльності центральних органів виконавчої влади

1.1. Досвід Сполучених Штатів Америки

Стратегічні плани у США розробляються у відповідності до Закону “Про ефективність і результати діяльності Уряду” від 1993 року.

Ним визначено, що не пізніше 30 вересня поточного року керівник кожного відомства подає директоріві Адміністративно-бюджетного управління і Конгресові стратегічний план діяльності за програмами. Стратегічний план має охоплювати період не менше 5 років з фінансового року, у якому його подано, і повинен актуалізуватися і переглядатися щонайменше кожні 3 роки.

Такий план містить:

- комплексну декларацію місії;
- загальні цілі і завдання;
- опис того, яким чином будуть реалізовані цілі і завдання,
- опис того, яким чином цілі щодо ефективності роботи, включені до плану, будуть співвідноситися з загальними цілями і завданнями стратегічного плану;
- визначення тих ключових факторів, що знаходяться поза межами і контролем відомства, і які можуть мати значний вплив на досягнення загальних цілей та завдань;
- опис оцінок програм, які використовуються при визначенні або перегляді загальних цілей та завдань, разом з графіком проведення подальших оцінок програм.

При розробці стратегічного плану відомство проводить консультації з Конгресом, може залучати до підготовки плану сторони, на які впливатиме цей план або які зацікавлені у такому плані.

Також директор Адміністративно-бюджетного управління вимагає від кожного відомства підготувати річний план ефективності роботи, який охоплює діяльність за кожною з програм, закладених до бюджету відомства. План ефективності роботи має відповідати стратегічному планові відомства. Такий план не може подаватися на фінансовий рік, який не охоплений поточним стратегічним планом.

План ефективності роботи повинен:

- встановлювати цілі ефективності роботи для визначення рівня ефективності роботи, який має бути досягнутий за програмною діяльністю;
- виражати такі цілі у об’єктивній, кількісній і вимірюваній формі, якщо не буде отримана санкція на подання альтернативної форми;
- стисло описувати операційні процеси, навички і технології, а також людські, фінансові, інформаційні або інші ресурси, необхідні для досягнення цілей ефективності роботи;
- встановлювати показники ефективності роботи;
- давати основу для порівняння фактичних результатів виконання програми з встановленими цілями ефективності роботи;
- описувати засоби, які будуть використовуватися для перевірки та підтвердження результатів, що вимірюватимуться.

Не пізніше 31 березня року, наступного за звітним, керівник кожного відомства готує та подає Президентові та Конгресові звіт про ефективність виконання програм протягом попереднього фінансового року.

Кожен звіт повинен:

- давати огляд результативності досягнення цілей ефективності роботи на даний фінансовий рік;
- давати оцінку плану ефективності роботи на поточний фінансовий рік стосовно рівня ефективності, досягнутого відповідно до цілей ефективності роботи у звітному фінансовому році;
- пояснювати і описувати напрями, за якими цілі ефективності роботи не були досягнуті, причини, плани і графіки для досягнення встановленої цілі ефективності роботи (чи була ціль ефективності роботи нереальною або недосяжною, чому так сталося і які заходи рекомендуються);
- описувати використання і оцінювати дієвість у досягненні цілей ефективності роботи за будь-якою відмовою;
- містити підсумкові висновки стосовно оцінок (виконання) програм, проведених протягом звітнього фінансового року.

Згідно Закону “Про ефективність і результати діяльності Уряду” від 1993 року керівником Адміністративно-бюджетного управління, після консультацій з керівником кожного з відомств, було визначено десять відомств як пілотні проекти для оцінки ефективності роботи на фінансові роки 1994, 1995 і 1996. Вибрані відомства були репрезентативними з точки зору функцій Уряду і спроможності провести оцінку та звітність щодо ефективності реалізації програм. Пілотні проекти у цих відомствах включали підготовку планів ефективності роботи і звітів про ефективність виконання програм для однієї або кількох основних функцій та операцій даного відомства. Стратегічний план використовувався під час підготовки планів ефективності роботи відомства протягом одного або більше років реалізації пілотного проекту.

Не пізніше 1 травня 1997 року, директор Адміністративно-бюджетного управління мав подати звіт Президентові і Конгресові, який:

- оцінював переваги, кошти і корисність планів і звітів, підготованих пілотними відомствами, щодо відповідності цілям Закону;
- визначав та обґрунтовував проблеми, з якими зіткнулися пілотні відомства при підготовці планів і звітів;
- включав рекомендовані зміни у вимогах щодо положень Закону про ефективність і результати діяльності Уряду від 1993 року.

З десяти відомств у 1995 та 1996 році були відібрані п'ять, що планували діяльність, виходячи з гнучкості виконання однієї або кількох основних функцій та операцій даного відомства. У своєму звіті по завершенні пілотних проектів директор Адміністративно-бюджетного управління мав включити у звіт:

- оцінку переваг, коштів і корисності збільшення адміністративної та організаційної гнучкості, незалежності і повноважень за рахунок поліпшення ефективності роботи;
- визначення проблем, з якими зіткнулися пілотні відомства у підготовці запропонованих відмов.

Впродовж 1998-1999 років у трьох відомствах запроваджувалися пілотні проекти щодо гнучкого бюджетування. Пілотні проекти у визначених відомствах охоплювали підготовку гнучких бюджетів. Такі бюджети мали репрезентувати, для однієї або кількох основних функцій та операцій відомства, різні рівні ефективності роботи, включно з ефективністю роботи, пов'язаною з її наслідками, що буде залежати від різних сум коштів, закладених до бюджету.

Не пізніше 31 березня 2001 року, директор Адміністративно-бюджетного управління мав подати звіт Президентові і Конгресові щодо пілотних проектів гнучкого бюджетування, який повинен був:

- давати оцінку доцільності включення гнучкого бюджету як частини річного бюджету;
- описувати будь-які труднощі, з якими зіткнулися пілотні відомства при підготовці гнучкого бюджету;
- давати рекомендації щодо доцільності пропонування законодавства, яке вимагає гнучких бюджетів, та загальних положень такого законодавства;

- визначати рекомендовані зміни стосовно інших вимог Закону “Про ефективність та результати діяльності Уряду” від 1993 року.

За підсумками реалізації пілотних проектів визначено, що всі урядові установи США зобов’язані розробляти стратегічні плани на 5 років.

Стратегічний план включає:

- Місію установи;
- Стратегічні цілі та завдання;
- Способи досягнення поставлених цілей;
- Визначення того, як проміжні цілі пов’язані зі стратегічними цілями та завданнями;
- Визначення невідконтрольних державним установам факторів, які можуть вплинути на досягнення цілей;
- Способи оцінки виконання програм.

Щорічно державні установи США мають подавати план діяльності, спрямований на виконання стратегічного плану.

Плани діяльності включають:

- Проміжні цілі, які мають легко вимірюватися та бути об’єктивними;
- Ресурси, необхідні для досягнення проміжних цілей;
- Показники результативності та засоби для вимірювання результатів виконання програми.

1.2. Досвід Латвії

З метою вдосконалення системи планування державної політики та підвищення її ефективності і покращення взаємозв’язку з формуванням Державного бюджету у Латвії були розроблені *Директиви Планування Державної Політики (на період 2001-2006 роки)*. Цей документ розроблено враховуючи *Методологію Директив бюджетного планування на середньостроковий період та Стратегію реформ державної політики на період 2001-2006 року* (обидва документи були схвалені Кабінетом Міністрів).

Директиви Планування Державної Політики забезпечують аналіз та пропонують засоби модернізації планування державної політики в рамках державного управління. Цей документ не регулює питання регіонального та місцевого планування.

До тепер робота Уряду Латвії планувалася відповідно до пріоритетів, визначених у *Декларації про Заплановані Заходи Кабінету Міністрів (Декларації Уряду)* - документі великого обсягу, що включає 19 сфер діяльності та більш ніж 300 тем. Міністерства готують *Плани Дій для Виконання Декларації Уряду*, визначаючи спеціальні дії та заходи, які необхідно здійснити для виконання пріоритетів, визначених в Декларації. Наприклад нині діючий План Дій міністерств передбачає більш ніж 1700 різних заходів.

Проте така робота має ряд недоліків:

- декларація Уряду великий документ, але його численні напрями діяльності невизначені за пріоритетами;
- відсутня міжгалузева координація дій в рамках Декларації;
- надто короткий період підготовки Декларації не дозволяє належним чином оцінити всі наслідки запровадження пріоритетів;
- часто Плани Дій міністерств тільки описують існуючі функції міністерства.

З метою усунення зазначених недоліків в Латвії прийняте рішення розробляти *Стратегію Дій Уряду*, яка визначає головні пріоритети Уряду та результати, що очікуються. *Стратегія Дій Уряду* не описує всіх сфер діяльності всього Уряду. Вона зосереджується на тих результатах діяльності, які Уряд вважає особливо нагальними для всіх громадян. Цей документ визначає головні результати, які очікуються в сфері роботи Уряду та забезпечують зв’язок між Декларацією Уряду, бюджетними пріоритетами, та *Стратегією Дій Установи*.

Введення *Стратегій Дій Уряду* має на меті забезпечити більш цілеспрямоване галузеве співробітництво в процесі планування державної політики та її впровадження, орієнтуючись на 50 головних завдань, які Уряд передбачає виконати. *Стратегія Дій Установи* – є середньостроковим (п’ять років) інструментом планування для установ державного управління.

Цей документ стосується та забезпечує аналіз фінансового становища вже схваленої стратегічної ініціативи, визначає пріоритети та цілі, а також плани нових стратегічних ініціатив, забезпечуючи їх зв'язок з бюджетом.

Стратегія Дій Установи:

- Визначає середньотермінові цілі та напрямки розвитку кожної галузі, всі вони відповідають програмам міністерства та окремим частинам цих програм, їх фінансуванню згідно пріоритетів Уряду;
- Поступово забезпечує інтеграцію державної політики та державних програм. Одним з середньотермінових завдань Стратегії Дій Установи є досягнення такого стану, коли бюджетні програми міністерства відповідають програмам державної політики;
- Схвалюється Кабінетом Міністрів на п'ять років.

Перед підготовкою та введенням Стратегії Дій Установи установам необхідно провести аналіз їх зовнішнього оточення, функцій та сфер. Метою такого аналізу є рекомендувати більш оптимальне розміщення ресурсів, оптимізацію функцій.

Для впровадження Стратегії Дій Установи розробляється Річний бізнес-план.

Стратегії Дій Установи складаються відповідно до оцінки наявності відповідних ресурсів – в рамках індикативної граничної бюджетної норми. Міністерства можуть претендувати на додаткове фінансування ініціатив державної політики в рамках річного циклу бюджетного планування, за умови, якщо ці ініціативи відповідають пріоритетним цілям та напрямкам розвитку на середній термін бюджету, схваленого Урядом.

Стратегія Дій Установи планується в рамках схваленого фінансування, проте, також можуть бути висвітлені позитивні наслідки додаткового необхідного фінансування для впровадження конкретної державної політики.

Процес стратегічного планування у Латвії тільки започатковується і буде представлений такими документами Стратегія Дій Уряду → Стратегія Дій Установи → Річні бізнес-плани.

1.3. Досвід Польщі

Стратегічне планування у Польщі було започатковано спочатку у шести міністерствах, потім до цього процесу долучилися ще шість.

Питання обов'язковості стратегічного планування не закріплено законодавством, для початку процесу планування у міністерстві чи відомстві достатньо доручення Міністра або керівника відомства. Методологія стратегічного планування існує у вигляді рекомендацій Офісу державної служби і не є обов'язковою для використання.

Перед розробленням стратегічного плану міністерства існує підготовчий етап: на засідання запрошуються всі керівники управлінь міністерства, яких інформують про початок процесу стратегічного планування, та проводять з ними навчання з питань стратегічного планування. Надалі обирається група максимально з 15 осіб, які і будуть безпосередніми учасниками процесу складання стратегічного плану. Першим кроком у процесі є проведення аналізу та оцінки зовнішніх і внутрішніх чинників функціонування міністерства.

Саме ця група на підготовчому етапі формує стратегічні ініціативи, на основі яких і буде сформовано стратегічний план. Надалі виписується місія міністерства (місія міністерства повинна відповідати на запитання: як ми будемо вирішувати завдання та що ми повинні досягнути). Наступним кроком є визначення цілей: загальних та оперативних. Оперативні цілі є конкретними, вимірюваними, “зручними” для виконання, амбітними, мати чітко визначений термін виконання, а також кошторис цілі.

Стратегічний план розробляється на *5-10 років* і містить не більше 60 сторінок. Для виконання стратегічних планів розробляються:

- Плани діяльності (бізнес-плани) (*3-5 років*) – охоплюють річні фінансові та не фінансові завдання, містять заходи, які здійснюються з метою виконання вказаних завдань та аналізу ризику, а також способи його зменшення.
- Оперативні плани (*1 рік*) – як правило, стосуються найближчих 12 місяців та включають конкретні завдання, можуть використовуватися для постійного моніторингу результатів та для чергового розподілу ресурсів.

Процес планування повинен бути ініційований найвищим державним службовцем міністерства, проте участь у його виконанні беруть усі працівники. Керівництво повинно визначити загальні межі плану, фінансові обмеження, а потім заохотити працівників до визначення конкретних цілей та результатів. Після цього відповідний міністр повинен затвердити остаточний план, погоджений з найвищим керівництвом.

Порівняльна таблиця щодо основних параметрів запровадження стратегічного планування у США, Латвії та Польщі

	США	Латвія	Польща
<i>Термін, на який розробляється стратегічний та оперативний плани</i>	Стратегічний план – 5 років; План діяльності – 1 рік.	Стратегія дій установи – 5 років; Бізнес-план – 1 рік.	Стратегічний план – 5-10 років; План діяльності – 3-5 років; Оперативний план – 1 рік.
<i>Періодичність перегляду стратегічного плану</i>	Кожні 3 роки	Щорічно	Щорічно
<i>Варіант запровадження (директивне або за бажанням)</i>	Розроблення стратегічних планів та звітів про хід їх реалізації є обов'язковим, згідно з чинним законодавством	Розроблення стратегічних планів та звітів про хід їх реалізації буде обов'язковим (після прийняття Директив планування державної політики)	Не є обов'язковим. Ініціатива щодо розроблення стратегічного плану належить керівництву
<i>Пілотні проекти</i>	10 установ, з них 5 запроваджували адміністративну підзвітність, 3 – бюджетну гнучкість.	Пілотний проект здійснюється у міністерстві сільського господарства	12 пілотних установ

Розділ 2. Передумови запровадження стратегічного планування в Україні

1. Бюджетний запит міністерства, згідно зі ст.22 Бюджетного кодексу, повинен формуватися на підставі плану діяльності головного розпорядника коштів на відповідний рік, розробленого відповідно до завдань і функцій центрального органу виконавчої влади, визначених нормативно-правовими актами, виходячи з необхідності досягнення конкретних результатів за рахунок бюджетних коштів.
2. Указом Президента України “Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні” визначено:
 - Міністерство є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності.
 - Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розроблення та реалізацію державної політики, спрямовує і координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до його відання, приймає рішення щодо розподілу відповідних бюджетних коштів за поданням державного секретаря міністерства.
 - Міністр на виконання вимог законодавства в межах наданих повноважень визначає політичні пріоритети та стратегічні напрями роботи міністерства та шляхи досягнення поставлених завдань.
 - Державний секретар міністерства організовує забезпечення діяльності міністра та поточну роботу з виконання покладених на міністерство завдань, подає міністрові пропозиції щодо розподілу відповідних бюджетних коштів, координує роботу територіальних органів міністерства, підприємств, установ і організацій, що входять до сфери його управління,

очолює апарат міністерства. Державний секретар за посадою є членом колегії, затверджує за погодженням з Міністерством фінансів України – штатний розпис та кошторис видатків міністерства, призначає на посади та звільняє з посад відповідно до законодавства працівників центрального апарату міністерства.

Завдяки запровадженню стратегічного планування міністерства та інші центральні органи виконавчої влади мають перетворитися з органів, які реагують на події, що відбуваються в Україні та за її межами, в органи, що мають довгострокове бачення щодо поставлених ними завдань і шляхів їх досягнення, уникнення можливих перешкод та реалізують відповідні стратегічні плани своєї діяльності, виходячи з реальних фінансових можливостей.

Розділ 3. Вимоги до стратегічних планів

Стратегічне планування – це ключовий елемент стратегічного управління, який допомагає центральним органам виконавчої влади приймати рішення, узгоджені з підходами щодо досягнення своєї місії, реалізації функцій, цілей та завдань. Ці процеси допомагають керівництву краще визначити політику міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади для того, щоб реагувати на зміни зовнішньої ситуації, та забезпечують спроможність до вироблення основних рішень і дій, які окреслюють і регулюють те, чим є центральний орган виконавчої влади, що він робить, і чому він це робить.

Кісний стратегічний план для окремого центрального органу виконавчої влади (ЦОВВ) повинен бути:

- *комплексним та всеохоплюючим*, тобто охоплювати всі аспекти діяльності ЦОВВ, зважаючи на зовнішні і внутрішні умови його функціонування, а також враховувати всі можливості ЦОВВ та фактори впливу на його діяльність;
- *середньостроковим*, тобто здійснюватися протягом декількох років, для того, щоб визначити головний напрям діяльності ЦОВВ;
- *цілеспрямованим*, тобто таким, що надає розуміння цілей ЦОВВ та прогресу, а також встановлює пріоритетність досягнення цілей;
- *гнучким (еластичним)*, тобто вплив зміни однієї з складових на інші має бути зведений до мінімуму;
- *аналітичним*, тобто таким, що подає дані та приводить необхідні інтерпретації інформації;
- *обґрунтованим*, тобто наводить факти та обґрунтування пропозицій, в тому числі щодо організаційних змін, необхідних для виконання плану;
- *орієнтованим на конкретні дії*, тобто стратегічний план повинен бути спрямованим на виконання конкретних завдань у конкретних проміжках часу;
- *лаконічним*, тобто стратегічний план повинен бути достатньо коротким для того, щоб посадовці високого рівня могли швидко з ним ознайомитися, але в той же час він повинен містити достатньо інформації, щоб бути зрозумілим.

Крім того, стратегічні плани ЦОВВ мають:

- орієнтуватися на реалізацію пріоритетів державної політики (встановлених у програмних документах, зокрема у Програмі діяльності Уряду), віднесених до компетенції відповідного ЦОВВ;
- вказувати на основні завдання ЦОВВ, які зазначені у відповідних нормативних документах (наприклад, положення про міністерство);
- описувати основні і допоміжні види діяльності, що необхідні для досягнення цих завдань, при цьому слід уникати дублювання функцій;
- покривати період від трьох років і бути сумісними із середньостроковою оцінкою видатків бюджету;
- описувати загальні та конкретні цілі, які необхідно досягнути у середньостроковій перспективі;
- відображати перелік програм, що виконуються для реалізації загальних та окремих цілей;
- включати вимірювані завдання та результати, що отримуються від здійснення програм;
- включати пропозиції щодо збільшення (або зменшення) постійних та змінних капітальних активів, запланованих інвестицій і відновлення та утримання матеріальних активів;

- включати детальні пропозиції щодо збільшення фінансових активів і капітальних трансфертів та плани щодо управління фінансовими активами та зобов'язаннями;
- відповідати вимогам, що визначені нормативними документами.

Розділ 4. Основні етапи процесу стратегічного планування

Ефективний процес стратегічного планування повинен ставити та давати відповіді на наступні питання, пов'язані з діяльністю конкретного центрального органу виконавчої влади:

- Де ми знаходимося зараз?
- Яка наша кінцева мета?
- Яким чином ми вимірюватимемо наші досягнення?
- Як ми досягнемо кінцевої мети?
- Як ми відстежуватимемо результати?

Де ми знаходимося зараз?

(Аналіз середовища)

Обґрунтування:

Аналіз середовища має включати стислу оцінку факторів, які мають позитивний чи негативний вплив на можливості міністерства, іншого ЦОВВ досягти його місії. Такі фактори можуть включати як загальні зміни в економічному середовищі, так і в конкретному напрямі діяльності ЦОВВ, відношення всіх зацікавлених сторін.

Загальним підходом до аналізу середовища є SWOT-аналіз.

Висновки, зроблені після SWOT-аналізу, мають бути враховані при визначенні та реалізації цілей.

Необхідні кроки:

Проведення внутрішньої/зовнішньої оцінки, яка включає інвентаризацію ситуації та сканування середовища.

Визначення споживачів/зацікавлених сторін, що включає формальне визначення безпосередніх або опосередкованих користувачів послугами ЦОВВ.

Яка наша кінцева мета?

(Місія та цілі міністерства)

Обґрунтування:

Головне призначення ЦОВВ. Для чіткого визначення, що ми робимо і що ми маємо робити, ми повинні знати для чого ми існуємо. Визначення має бути стислим та легко сприйматися користувачем.

Саме визначення місії є стартовою точкою для стратегічного плану міністерства. Місія має описувати основну мету існування міністерства та його функції, а також відображати послуги або продукти, які надаються чи виробляються міністерством.

Цілі міністерства повинні визначати те, де міністерство зосередить свою енергію та увагу у довгостроковій перспективі. Цілі мають викладатися у порядку пріоритетності. Також у цій частині стратегічного плану повинні бути відображені критерії та орієнтири того, де міністерство хоче бути через термін часу, на який воно планує свою діяльність. Критерії мають представляти картину майбутнього міністерства та визначати "куди ми прямуємо".

Чітко має бути зазначено, як цілі міністерства пов'язані з цілями (пріоритетами) Уряду.

Необхідні кроки:

Визначення місії, що є стислою, комплексною заявою про мету.

Складання декларації про бачення, яка є обов'язковим, концептуальним зображенням бажаного майбутнього.

Складання принципів, які становлять основні цінності установи.

Визначення цілей, які окреслюють бажаний кінцевий результат через три або більше років. Складання конкретних завдань (операційних цілей), які піддаються вимірюванню при досягненні загальних цілей.

Яким чином ми вимірюватимемо наші досягнення?
(Критерії ефективності)

Обґрунтування:

Критерії ефективності використовуються для вимірювання результатів роботи (в цілому та по роках реалізації плану) та забезпечення звітності.

За допомогою стратегічного планування звітність вбудовується в процес.

Необхідні кроки:

Визначення критеріїв ефективності роботи, пов'язані з постійним удосконаленням, за допомогою яких вимірюється результат, забезпечується звітність.

Як ми досягнемо кінцевої мети?
(Оперативні плани)

Обґрунтування:

Характеристика заходів та ресурсів, за допомогою яких будуть досягнуті визначені цілі.

За допомогою оперативного планування ЦОВВ може визначити, яким чином вона може досягти кінцевої мети та встановити, що для цього потрібно зробити.

Необхідні кроки:

Формування оперативного плану діяльності, у якому поєднуються заходи/завдання, спрямовані на досягнення цілей, та пропозиції щодо розподілу ресурсів.

Як ми відстежуватимемо результати?
(Система моніторингу та звітності)

Обґрунтування:

Установа відстежує досягнення цілей та виконання завдань і використовує результати, щоб періодично відповідати на запитання "Де ми знаходимося?".

Необхідні кроки:

Складання системи моніторингу, за допомогою якої будуть вимірюватися досягнення та збирати управлінську інформацію.

Характеристики успішного процесу стратегічного планування:

- повна підтримка з боку керівника міністерства, іншого ЦОВВ;
- залучення широкого кола працівників (він не є справою виключно керівництва, що гарантує сприйняття плану усіма працівниками);
- встановлення чітких повноважень та графіків, де визначається і забезпечується відповідальність за результати;
- активізує, породжує розуміння і спільну мету в ЦОВВ;
- враховує особливості середовища, в якому він функціонує, і чутливий до політичних змін;
- визначає реалістичні підходи щодо мети, завдань, ресурсів та результатів, зважаючи на проблеми кадрів, загальні фінансові умови та тенденції, характерні для бюджету;
- складає та поширює переконливі свідчення на підтримку своїх рекомендацій;
- використовує методологію або стратегію вирішення конфліктів, що виникають між зацікавленими сторонами;
- веде до прийняття рішень щодо ресурсів та визначає, як можна зробити більше за менших затрат, часто вимагає взаємозаміни або перерозподілу ресурсів та організаційних змін;
- новий та динамічний, але не сталий та незмінний: як план, так і процес планування постійно вивчаються та оновлюються.

Розділ 5. Оцінка можливостей та ризиків

Можливості підвищення ефективності державного управління в Україні шляхом запровадження стратегічного управління та планування діяльності центральних органів виконавчої влади:

- Діяльність міністерств, інших центральних органів виконавчої влади плануватиметься виходячи з необхідності досягнення цілей Уряду, визначених Програмою його діяльності.
- Міністерство або інший центральний орган виконавчої влади плануватиме свою роботу на середньостроковий термін з обов'язковим врахуванням фінансових можливостей.
- Цілі діяльності на термін дії плану та операційні цілі визначатимуться вимірюваними, встановлюватимуться чіткі критерії їх досягнення.
- Завдання та програми, що не є першочерговими, скорочуватимуться та ліквідуватимуться внаслідок незабезпеченості ресурсами.
- Запроваджуватиметься звітність, оцінка виконаної роботи та управління, орієнтовані на результат.
- Підвищуватиметься рівень зацікавленості та довіри громадськості до діяльності ЦОВВ внаслідок відкритості процесу стратегічного планування та інформування про результати діяльності.

Ризики:

- Керівники ЦОВВ не мають навичок стратегічного управління, а працівники – стратегічного планування.

Висновок: задля запровадження стратегічного управління та планування необхідно виділити кошти для проведення навчальних програм та тренінгів двох рівнів: для керівництва та працівників.

- Запровадження стратегічного управління вимагає переходу від управління на основі доручень до управління на основі планування та моніторингу політики.

Висновок: необхідно змінити принципи взаємодії ЦОВВ з Секретаріатом КМУ, зміцнити горизонтальні стосунки між ЦОВВ, з тим, щоб посилити координацію та відповідальність за виконання запланованих цілей і завдань.

- Ефективність динамічного процесу стратегічного планування вимагає чіткої координації, що потребує проведення відповідних організаційних змін у ЦОВВ.

Висновок: у міністерствах, інших ЦОВВ мають бути створені підрозділи (управління або департаменти) з планування та моніторингу політики, основним завданням яких буде забезпечення повної реалізації у відповідному ЦОВВ всіх елементів стратегічного управління.

Розділ 6. Висновки

Стратегічне планування діяльності центральних органів виконавчої влади є ефективним елементом стратегічного управління, що використовується з метою підвищення ефективності державного управління.

В рамках стратегічного управління діяльністю центральних органів виконавчої влади мають бути поєднані:

- стратегічне планування;
- діяльність, спрямована на підвищення ефективності та постійне удосконалення роботи;
- складання бюджету;
- планування ресурсів;
- оцінка програм;
- моніторинг ефективності та звітність.

Основою для стратегічних планів центральних органів виконавчої влади мають стати пріоритетні завдання Уряду, які визначені у його Програмі діяльності, віднесені до компетенції відповідного центрального органу виконавчої влади. Оперативні плани (річні плани діяльності) розробляються на основі стратегічного плану.

Оперативний план спрямовується на реалізацію та є детальним описом шляхів виконання стратегічного плану протягом року і основою для формування бюджетного запиту центрального органу виконавчої влади на відповідний рік.

Оперативний план не може формуватися на рік, що не охоплений поточним стратегічним планом. Річний план діяльності обов'язково повинен включати проміжні цілі (які мають легко вимірюватись та бути об'єктивними), ресурси, необхідні для досягнення проміжних цілей, а також показники ефективності, результативності та засоби для вимірювання результатів діяльності ЦОВВ протягом відповідного року.

Таким чином, процес стратегічного планування діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні має бути представлений такими основними документами:

Програма діяльності Кабінету Міністрів України → Стратегічні плани ЦОВВ → Оперативні плани ЦОВВ (+ бюджетні запити, розроблені на основі оперативних планів)

Стратегічні плани центральних органів виконавчої влади мають допомогти під час планування (або прогнозування) видатків у середньостроковій перспективі. Як свідчить зарубіжний досвід, на основі пріоритетів Уряду, прогнозів надходжень до бюджету, а також виходячи із індивідуальних стратегічних планів головних розпорядників, складаються середньострокові прогнози видатків. Таким чином, процес стратегічного планування нерозривно пов'язаний з середньостроковим плануванням бюджету.

Стратегічний та оперативний плани мають стати основою переходу від системи доручень до нової ефективної форми взаємодії ЦОВВ та Секретаріату КМУ – управління на основі планування та моніторингу політики. При цьому, система управління на основі доручень буде доцільною тільки в разі необхідності забезпечення реагування на події, які не передбачені плановою діяльністю.

Додаток 3

Довідка про опрацювання пропозицій з співвиконавцями

Міністерства та інші ЦОВВ	Рішення
Міністерство аграрної політики України	Підтримали
Міністерство палива і енергетики України	Підтримали
Міністерство культури і мистецтв України	Підтримали
Міністерство оборони України	Підтримали
Міністерство охорони здоров'я України	Підтримали
Міністерство транспорту України	Підтримали
Міністерство фінансів України	Підтримали
Міністерство юстиції України	Підтримали
Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики України	Підтримали
Державний комітет України по водному господарству	Підтримали
Державний комітет по земельних ресурсах	Підтримали
Державний комітет зв'язку та інформатизації України	Підтримали
Державний комітет України з енергозбереження	Підтримали
Державний комітет інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України	Підтримали
Державний комітет лісового господарства України	Підтримали
Державний комітет у справах сім'ї та молоді	Підтримали
Державний комітет з питань фізичної культури та спорту	Підтримали
Державна туристична адміністрація	Підтримали

Державний комітет житлового та комунального господарства	Підтримали
Державний комітет архівів	Підтримали
Державний комітет ядерного регулювання	Підтримали
Державне казначейство України	Підтримали
Держкомкордон	Підтримали
Державна митна служба	Підтримали
Державна податкова адміністрація України	Підтримали
Державна комісія з цінних паперів і фондового ринку України	Підтримали
Головне управління державної служби України	Підтримали
Держстандарт	Підтримали
Міністерство праці та соціальної політики України	Не підтримали
Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи	Не підтримали
Антимонопольний комітет України	Не підтримали
Фонд державного майна України	Не підтримали
Міністерство екології та природних ресурсів України	Не визначились
Національний банк України	Не визначились
Держкомнацміграції	Не визначились

МІНІСТЕРСТВО ЕКОНОМІКИ ТА З ПИТАНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 12/2, тел. 293-93-94, факс. 226-31-81

www.me.gov.ua

E-mail: meconomy@me.gov.ua

Кабінет Міністрів України

На №. _____

*На виконання постанови Кабінету Міністрів України
від 17 вересня 2002 року №1394 (п.2);
доручення Кабінету Міністрів України
від 5 лютого 2003 року №1259;
витягу з протоколу №6 засідання Кабінету Міністрів України
від 1 березня 2003 року (п.2.4, абз.4)*

На виконання пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2002 року №1394 “Про виконання завдань, що впливають з послань Президента України до Верховної Ради України “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки” та “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році” та доручення Кабінету Міністрів України від 5 лютого 2003 року №1259 Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції підготувало і надає **методичні рекомендації щодо запровадження стратегічного планування у практику роботи центральних органів виконавчої влади** (далі – методичні рекомендації) та інформує про роботу, проведenu з метою їх розроблення.

При підготовці методичних рекомендацій Міністерство виходило з наступної логіки:

Методичні рекомендації є початковим етапом на шляху впровадження стратегічного планування у практику роботи урядових інституцій і мають бути покладені в основу відповідної методології.

Якість методології стратегічного планування залежить від вивчення досвіду інших країн та наукового обґрунтування методів та показників, що будуть покладені в її основу.

Практичному впровадженню стратегічного планування у практику роботи центральних органів виконавчої влади має передувати створення відповідної законодавчої бази, а також проведення навчальних курсів, семінарів і тренінгів з стратегічного планування для керівників та фахівців міністерств і відомств.

I. Вивчення досвіду інших країн із запровадження стратегічного планування

З метою вивчення досвіду інших країн щодо запровадження стратегічного планування у практику роботи урядових інституцій Міністерство провело ряд робочих зустрічей з польськими експертами з розроблення методології стратегічного планування, яка запроваджується у пілотних установах Польщі. Слід зазначити, що зазначена методологія є не обов’язковою, а рекомендованою для використання під час реалізації пілотних проєктів.

Крім того, Міністерство проаналізовано законодавчу базу США щодо планування, моніторингу та звітності про роботу урядових інституцій, а також стратегічні плани і звіти органів виконавчої влади США та інших країн, які доступні на їх офіційних сайтах в мережі Інтернет.

Під час роботи місії Світового банку з питань адміністративної реформи у лютому п.р. Міністерство провело переговори з експертами Світового банку з питань запровадження стратегічного планування. Слід зазначити, що оскільки питання запровадження стратегічного планування у практику роботи урядових інституцій вважаються експертами Світового банку

одними з пріоритетних для України, Міністерство отримало пропозицію щодо вивчення досвіду Латвії, де процес запровадження стратегічного планування також знаходиться на початковому етапі та розбудовується з урахуванням вимог та критеріїв ЄС. При цьому, Світовий банк розробив для фахівців Міністерства програму перебування та дав згоду на організацію всіх необхідних зустрічей. Однак, враховуючи відсутність фінансового забезпечення, фахівці Міністерства змушені були відмовитися від здійснення такого відрядження на етапі розроблення методичних рекомендацій.

II. Наукове обґрунтування та проведення досліджень

З метою проведення досліджень та наукового обґрунтування методів стратегічного планування та показників для проведення моніторингу стратегічних планів Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України звернулося з пропозицією взяти участь у розробленні проекту методичних рекомендацій до Української академії державного управління при Президенті України (лист від 20 лютого 2003 року №63-21/105), Міжнародного центру перспективних досліджень та проекту “Підтримка реформування державного управління” (листи від 17 лютого 2003 року №63-21/101 та №63-21/102). Офіційної відповіді від зазначених організацій станом на 28 березня 2003 року не отримано, що свідчить, перш за все, про обмеженість термінів для розроблення проекту методичних рекомендацій.

Враховуючи викладене, методичні рекомендації щодо запровадження стратегічного планування у практику роботи центральних органів виконавчої влади були підготовлені Міністерством на основі власного досвіду та досвіду Польщі, а також з урахуванням матеріалів, які були надані центральними органами виконавчої влади на виконання доручення Кабінету Міністрів України від 5 лютого 2003 року №1259. Проте, лише невелика частина матеріалів (а саме Міністерства юстиції України, Міністерства оборони України, Державного комітету ядерного регулювання України, Державного комітету у справах охорони державного кордону України, Державного комітету України з питань фізичної культури і спорту, Державної податкової адміністрації України, Головного управління державної служби України) містила конкретні та змістовні пропозиції та поради щодо методичних рекомендацій із запровадження стратегічного планування у практику роботи центральних органів виконавчої влади. Переважна більшість з листів вказувала на необхідність запровадження стратегічного планування та згоду розглянути проект методичних рекомендацій у разі його надходження до міністерства (відомства).

III. Планування та здійснення моніторингу впровадження законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України

На виконання витягу з протоколу №6 засідання Кабінету Міністрів України від 1 березня 2003 року (п.2.4, абз.4) Міністерству економіки разом з Мінфіном, Держкомстатом, Державним комітетом з питань технічного регулювання та споживчої політики, Мін'юстом доручено розробити і подати Кабінетові Міністрів **пропозиції щодо порядку планування та здійснення моніторингу впровадження законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України.**

Слід зазначити, що станом на 1 квітня п.р. пропозицій від зазначених центральних органів виконавчої влади до Міністерства не надійшло.

Питання планування та здійснення моніторингу впровадження законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України в загальному контексті здійснення планування, моніторингу та звітності про роботу кожного центрального органу виконавчої влади розкриті у методичних рекомендаціях, а питання звітування керівників центральних органів виконавчої влади врегульовані п.ІХ Тимчасового регламенту. Організаційно ці питання врегульовані постановою Кабінету Міністрів України від 15.10.2002 №1550 “Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади та його структурних підрозділів”, відповідно до якої у структурі центральних органів виконавчої влади мають бути утворені підрозділи з питань стратегічного планування, а також з питань документального забезпечення та контролю за виконанням. Таким чином, питання належної організації та забезпечення виконання, здійснення постійного контролю і моніторингу якості виконання

законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів лежать у площині відповідальності керівників центральних органів виконавчої влади за роботу відповідної урядової установи щодо реалізації державної політики у відповідній сфері, що свідчить, на нашу думку, про недоцільність розроблення окремого порядку.

Приклад організації планування, моніторингу, контролю та звітності в Міністерстві економіки

З метою організації контролю та своєчасного вжиття заходів щодо забезпечення виконання законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України Державним секретарем Міністерства, починаючи з II-го півріччя 2002 року, проводяться щотижневі наради з заступниками Державного секретаря та керівниками департаментів.

З метою запровадження елементів стратегічного планування Міністром економіки визначено пріоритети роботи Міністерства на 2003-2004 роки. Враховуючи основні завдання та функції Міністерства, положення діючих законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів Міністерством визначено перелік завдань, які необхідно виконати протягом 2003-2004 року для реалізації визначених пріоритетів діяльності. Відповідно до визначених завдань сформовано вичерпний перелік заходів на 2003 рік з визначенням показників та переліку продуктів по кожному заходу. Вищезазначене покладене в основу Плану діяльності Міністерства на 2003 рік, затвердженого наказом Міністерства економіки. Крім того, наказом затверджено систему та формат моніторингу, коригування і звітності про хід виконання Плану діяльності. На даний час формується План науково-дослідних робіт на 2003 рік, спрямованих на забезпечення наукової підтримки виконання пріоритетів і завдань Плану діяльності.

IV. Організація проведення навчальних курсів та тренінгів із стратегічного планування для фахівців центральних органів виконавчої влади

Фахівці Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції, Міністерства фінансів та Секретаріату Кабінету Міністрів України мають досвід роботи з канадськими експертами з стратегічного планування та аналізу політики в рамках окремих проектів, що реалізовувались в Україні за сприяння Канадського агентства міжнародного розвитку. Тому Міністерство економіки звернулось до Посла Канади в Україні з пропозицією підтримати ініціативу Міністерства щодо започаткування *довготривалого (3-4 роки) проекту технічної допомоги, спрямованого на запровадження стратегічного планування як ключового інструменту підвищення ефективності державного управління*.

В рамках проекту доцільно утворити центри стратегічного планування, до яких увійдуть державні службовці, що займатимуться стратегічним плануванням у відповідному центральному органі виконавчої влади. Головною ідеєю проекту має стати отримання державними службовцями (500-600 осіб) необхідних знань і навичок з стратегічного управління та планування, засвоєння процедур і стандартів роботи. *Переваги такого підходу, на думку Міністерства, полягають у поєднанні процесів навчання та впровадження, що дозволить по завершенні проекту мати ефективно працюючу систему стратегічного планування, яка буде забезпечена як кадрово, так і методично*. Крім того, надзвичайно важливою в рамках такого проекту має стати програма для державних службовців з обміну досвідом та знаннями з колегами інших країн.

V. Висновки та пропозиції

Розроблення методичних рекомендацій є початковим етапом процесу запровадження стратегічного планування у практику роботи центральних органів виконавчої влади, що має супроводжуватися вивченням досвіду інших країн, науковим обґрунтуванням методів та показників, що будуть покладені в основу методології стратегічного планування, створенням відповідної законодавчої бази і проведенням навчальних програм з стратегічного управління та планування (семінарів, курсів, тренінгів тощо) для керівників і фахівців міністерств та відомств.

Одним з завдань Міністерства на 2003-2004 роки визначено запровадження стратегічного планування роботи центральних органів виконавчої влади в контексті необхідності підвищення ефективності державного управління. **Міністерство за умови залучення наукової та**

експертної допомоги продовжуватиме розроблення методології стратегічного планування, в основу якої будуть покладені розроблені методичні рекомендації.

Слід врахувати, що **забезпечити практичне впровадження стратегічного планування у практику роботи урядових інституцій можливо лише за умов створення відповідної законодавчої бази.** Ця робота має здійснюватися в рамках опрацювання проектів законів України “Про Кабінет Міністрів України”, “Про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади” та розроблення проекту Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку”.

Таким чином, зважаючи на необхідність проведення наукових досліджень та дальшого вивчення досвіду інших країн для розроблення методології, створення відповідної законодавчої бази, а також відсутність у більшості міністерств і відомств команд фахівців, здатних розпочати процес стратегічного планування в наведених умовах, **закріплення обов’язковості** розроблення центральними органами виконавчої влади стратегічних планів **на даному етапі, на думку Міністерства, є недоцільним.**

Міністерство економіки пропонує **рекомендувати** центральним органам виконавчої влади **використовувати розроблені методичні рекомендації в процесі планування та моніторингу своєї діяльності.** Крім того, Міністерство надаватиме необхідну методичну підтримку тим центральним органам виконавчої влади, які в ініціативному порядку здійснюватимуть розроблення стратегічних планів своєї діяльності і проведення моніторингу та оцінки їх виконання.

Додаток:

Методичні рекомендації щодо запровадження стратегічного планування у практику роботи центральних органів виконавчої влади на 11 арк. в 1 прим.

Перший заступник Державного секретаря
Міністерства економіки та з питань
європейської інтеграції

І.Шумило

Методичні рекомендації щодо запровадження стратегічного планування у практику роботи центральних органів виконавчої влади

Вступ

Методичні рекомендації розроблені на виконання пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2002 року №1394 “Про виконання завдань, що впливають з послань Президента України до Верховної Ради України “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки” та “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році” та доручення Кабінету Міністрів України від 5 лютого 2003 року №1259 щодо підготовки методичних рекомендацій із стратегічного планування.

Для стратегічного планування вирішальним є повна узгодженість дій на вищому рівні. Без сумніву, результативне стратегічне планування повинно ініціюватися на найвищому рівні. Однак, структура, цінності, що лежать в його основі, та методологія впровадження, не повинні доводитися зверху у формі указів, меморандумів чи нової ухваленної політичної лінії. Вони повинні і можуть бути лише чимось, що чітко та переконливо зображено вищим керівництвом.

Якщо це керівництво внутрішньо не готове до дискусій, розбудови команди, участі у стратегічному процесі, оцінки поруч з іншими представниками управлінської ланки на всіх рівнях установи¹, у такому випадку краще цю роботу і не розпочинати.

Наукова цінність стратегічного планування полягає в тому, що воно дає можливість заздалегідь збалансувати вплив суспільства на соціально-економічну систему, що знаходить своє відображення в державному управлінні і залежить від ефективного аналізу зовнішнього середовища, об'єктивної оцінки власних ресурсів тощо.

II. Основні завдання та методичні основи стратегічного планування

Стратегічне планування – це ключовий елемент стратегічного управління, який допомагає центральним органам виконавчої влади приймати рішення, узгоджені з підходами щодо досягнення своєї місії, реалізації функцій, цілей та завдань.

Характерні риси стратегічного планування:

- спрямованість в середньострокову та довгострокову перспективу;
- орієнтація на досягнення визначальних для даної системи цілей;
- органічний взаємозв'язок намічених цілей з обсягом і структурою ресурсів, необхідних для їх досягнення, при цьому як наявних, так і тих, що будуть створені в перспективі;
- **врахування впливу різноманітних умов і факторів, які визначають стан об'єкта планування.**

Зміст стратегічного планування розкривається реалізацією його процедур – прогнозування та програмування. **Програмування** як форма планової діяльності базується на результатах **прогнозування** і є процесом розробки цільових програм розвитку об'єкта планування. Зміст програми доцільно визначати на основі методологічної тріади “мета – завдання – ресурси”, що взагалі є методологічною основою формування підходу до здійснення стратегічного планування. За такого підходу програма, що розробляється на будь-якому рівні управлінської ієрархії, повинна містити: мету і основні завдання діяльності об'єкта планування; сукупність і послідовність заходів, через які вони реалізуються; розподіл завдань за термінами і виконавцями; розрахунок прямих і опосередкованих витрат ресурсів; заходи наукового супроводження.

Змістом стратегічного планування, що визначається як процес реалізації його процедур є:

- визначення вихідного рівня розвитку об'єкта планування;

¹ Для цілей у цих методичних рекомендаціях під “установою” мається на увазі центральний орган виконавчої влади.

- аналіз умов та факторів, визначення кількісних та якісних параметрів обстановки, які зумовлюють його стан;
- стратегічне прогнозування;
- формулювання мети та завдань планування;
- розрахунок обсягів і структури ресурсів та узгодження їх з потребами;
- підготовка управлінського рішення.

Методика стратегічного планування – це сукупність методів, прийомів розроблення, обґрунтування і аналізу прогнозів, стратегічних програм і планів усіх рівнів і часових горизонтів та їх тісного узгодження.

Метод стратегічного планування – це конкретний спосіб (технічний прийом), за допомогою якого вирішується те чи інше завдання планування, розраховуються кількісні значення показників прогнозів, стратегічних програм і планів.

Принципи стратегічного планування відбивають сукупну дію законів розвитку об'єкта планування, практики планування, визначають завдання, напрями, характер розробки та можливість досягнення мети планування, виконання запланованих завдань і перевірки їх виконання. За своєю сутністю та у сукупності вони є механізмом практичної реалізації теоретичних положень у сфері стратегічного планування.

Організація стратегічного планування пов'язана з діяльністю органів (суб'єктів) планування взагалі і охоплює комплекс таких питань:

- постановка завдань, які вирішуються структурними підрозділами органів стратегічного планування, і визначення їх функцій;
- організація роботи зазначених органів планування та її наукове супроводження;
- визначення організаційних форм кінцевих результатів стратегічного планування, порядку узгодження, розгляду, затвердження, зберігання, періодичності уточнення та введення в дію розроблених програм та планів.

Отже, методичні основи стратегічного планування передбачають органічну єдність цілей, завдань планування і ресурсного забезпечення їх вирішення шляхом реалізації процедур планування із застосуванням методології і логіки його здійснення. Ефективність планування, зв'язок теорії і практики в цій сфері забезпечуються дотриманням науково обґрунтованих принципів.

III. Основні завдання стратегічного плану

Стратегічний план міністерства (відомства) окреслює його місію, цілі та завдання, план дій для досягнення визначених цілей та завдань, допоміжні фінансові та інтелектуальні ресурси. Стратегічний план також містить попередні досягнення міністерства, які відображають прогрес в дотриманні державних пріоритетів.

Стратегічний план – це план, який визначає місію відомства (тобто головну мету його діяльності), цілі, завдання, курс дій та очікувані результати у середньо- або довгостроковій перспективі, у відповідності до встановлених пріоритетів Уряду, які виражаються у програмних документах.

Стратегічний план міністерства має бути переглянутий кожен рік як частина бюджетного процесу для того, щоб:

- переглянути результати;
- оцінити будь-які зміни в політичному, економічному та соціальному середовищі;
- виправити формулювання місії та стратегічних цілей, якщо буде необхідно.

Стратегічний план міністерства має охоплювати такий же самий період як план середньострокових витрат міністерства.

Практика ефективного менеджменту завжди передбачає складання бюджету у процесі стратегічного планування. У стратегічному плані окреслюється напрям роботи установи, а бюджет забезпечує кошти для реалізації цього плану. Стратегічний план, у якому не враховано реального фінансового стану, не можливо виконати.

Стратегічне планування спрямовує бюджетний процес. Воно визначає пріоритети та забезпечує керівництву можливість переоцінити існуючу систему розподілу коштів. Далі в установах розроблятимуться стратегії та плани заходів, за допомогою яких буде деталізовано, що слід робити щороку для досягнення встановлених цілей та виконання намічених завдань. Ці плани разом з критеріями ефективності забезпечуватимуть найміцніші зв'язки між операційними та капітальними видатками бюджету.

Планування ресурсів є важливою складовою стратегічного планування. Як і інші необхідні потреби в ресурсах, потреби в інформаційних ресурсах установи мають визначатися впродовж процесу стратегічного планування.

Стратегічні плани повинні:

- вказувати на основні функції та завдання міністерства/відомства, які зазначені у відповідних нормативних документах (наприклад, положення про міністерство);
- описувати основні і допоміжні види діяльності, що необхідні для досягнення цих завдань, при цьому слід уникати дублювання функцій;
- покривати період від трьох років і бути сумісними із середньостроковою оцінкою видатків бюджету;
- описувати загальні та конкретні цілі, які необхідно досягнути у середньостроковій перспективі;
- відображати перелік програм, що виконуються для реалізації загальних та окремих цілей;
- включати вимірювані завдання та результати, що отримуються від здійснення програм;
- включати пропозиції щодо збільшення (або зменшення) постійних та змінних капітальних активів, запланованих інвестицій і відновлення та утримання матеріальних активів;
- включати детальні пропозиції щодо збільшення фінансових активів і капітальних трансфертів і плани щодо управління фінансовими активами та зобов'язаннями;
- відповідати вимогам, що визначені нормативними документами.

IV. Складові стратегічного плану

Структура стратегічного плану

Місія	Декларація про місію є інструментом спрямування, планування та реалізації зусиль установи. Місія описує головну мету діяльності установи, орієнтується на споживачів та зацікавлені сторони, визначає продукти або послуги і є складовою іміджу установи. Вона всеохоплююча, рідко змінюється. Це узагальнююче обґрунтування існування установи.
Цілі	Цілі забезпечують структуру для більш детальних рівнів планування. Цілі є більш конкретними, ніж декларація місії. Вони вказують на загальні зміни, які повинні відбутися в установі. Цілі установи являють собою стратегічний напрямок для організації в цілому і дають об'єднуючу тему для стратегій, програм і заходів діяльності.
Завдання	На відміну від цілей, завдання є конкретними і обмеженими у часі заявами про бажані досягнення чи результати. Завдання являють собою проміжні досягнення, необхідні для реалізації цілей.
План дій	План дій – детальний опис стратегій, програм і заходів, що мають бути виконані для реалізації стратегічного плану.

Стратегічне планування – це спільні зусилля команди. Незважаючи на те, що стратегічне планування розпочинається згори, керівництво повинно залучати менеджерів та безпосередніх виконавців роботи, які якнайкраще розуміються на клієнтах та послугах. До складу команди повинні входити кваліфіковані фахівці, однак слід уникати переобтяження групи надмірною кількістю учасників.

V. Процес розроблення стратегічного плану

Крок 1. Підготовка процесу стратегічного планування та розробки стратегічного плану

До початку розроблення стратегічного плану необхідно провести *функціональне обстеження*² центрального органу виконавчої влади, насамперед функціональний розподіл повноважень, ефективність та відкритість управлінських процедур, підконтрольність рішень та відповідальність державних службовців за прийняті рішення.

Метою функціонального обстеження має стати:

- вивчення необхідності реалізації окремих функцій центральним органом виконавчої влади з метою передачі здійснення окремих функцій недержавним організаціям або їх ліквідації;
- приведення функцій центрального органу виконавчої влади у відповідність із положеннями стратегії (програми) Уряду;
- визначення функцій, які не виконуються, але мають бути виконані для досягнення цілей діяльності центрального органу виконавчої влади;
- побудова дієвої та ефективної системи функціонування центрального органу виконавчої влади.

Крок 2. Аналіз внутрішнього та зовнішнього середовища організації

У процесі розробки стратегічного плану потрібно враховувати сильні та слабкі сторони організації, а також можливості та загрози, що існують як всередині, так і за межами організації. Цей аналіз повинен враховувати різні фактори, що можуть вплинути на діяльність організації, включаючи політичну та економічну ситуацію, ресурси, зовнішні фактори та інше.

Перед тим, як окреслити своє майбутнє та скласти стратегічний план, установа має визначити свій поточний стан та існуючі можливості розвитку. Внутрішня/зовнішня оцінка є механізмом, за допомогою якого це можна зробити в межах та поза межами організації.

Процес стратегічного планування допомагає поставити і відповісти на такі запитання: поточна ситуація організації, яку мету ставить перед собою організація, як будуть вимірюватися досягнуті результати, як буде досягнуто цієї мети і як установа відстежуватиме цей прогрес.

За допомогою стратегічного планування можна оцінити поточний стан установи та стан середовища, в якому вона функціонує.

Таким чином, внутрішня/зовнішня оцінка – це аналіз та оцінка внутрішніх умов та зовнішніх факторів, впливу яких зазнає установа.

Внутрішня/зовнішня оцінка – це основний інструмент управління, який застосовується не тільки для стратегічного планування, але й у процесі розробки політичного курсу та вирішення проблем. За її допомогою можна провести базову оцінку установи.

Процес проведення оцінки часто називають аналізом SWOT, оскільки його складовими є внутрішні S – сильні сторони, W – слабкі сторони, O – зовнішні можливості, T – загрози. Збір даних під час проведення оцінки часто веде до визначення стратегічних питань. Останнім компонентом такого аналізу є визначення та вивчення внутрішніх і зовнішніх споживачів та зацікавлених сторін.

Проведення внутрішньої оцінки

При внутрішній оцінці, яку також називають інвентаризацією ситуації, визначаються сильні та слабкі сторони установи та оцінюються наявні можливості належно реагувати на питання, проблеми та можливості. Вона також відкриває парадигми (моделі чи переконання) та цінності, які входять до чинних принципів установи, та спрямовують або зашкоджують

² Проведення функціонального обстеження є необхідним до початку розроблення стратегічного плану. При цьому, слід врахувати, що в Україні не існує єдиної методології функціонального обстеження. Розроблення такої методології потребує наукової та експертної підтримки.

поточній операційній діяльності. Вона пояснює політику в галузі адміністрування, управління і процедур, що підтримують стандарти якості або завдають їм шкоди.

Внутрішня оцінка – оцінка стану організації, виконання роботи, проблем та потенціалу.

Першим кроком у проведенні внутрішньої частини аналізу SWOT є визначення того, як працює установа. Наступний крок покликаний визначити поточний стан установи. Насамкінець, потрібно проаналізувати такі аспекти роботи, що вимагають удосконалення, а саме: процеси, надання послуг та інше.

Проведення зовнішньої оцінки

Зовнішня оцінка визначає можливості та загрози, притаманні сьогоdnішньому оточенню, та прогнозує зміни середовища у майбутньому, що важливо для стратегічного планування та політичних змін.

Зовнішня оцінка – аналіз ключових зовнішніх складових або сил, що впливають на середовище, у якому функціонує установа.

Аналіз середовища є першим кроком при проведенні зовнішньої оцінки. Наступним кроком має бути оцінка очікувань майбутнього.

Чітко розуміючи як внутрішні, так і зовнішні фактори, установа опиниться у відмінній позиції, що забезпечить належне реагування на оточення.

Довідково:

Фактори внутрішньої/зовнішньої оцінки

Внутрішня оцінка: сильні та слабкі сторони	Зовнішня оцінка: можливості та загрози
<p>1. <u>Огляд завдань та функцій установи:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • впровадження законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України; • історична перспектива, важливі події; • очікування споживачів, зацікавлених сторін, імідж; • досягнення установи; • вивчення існуючих критеріїв ефективності як ідеального способу вимірювання успіху. 	<p>1. <u>Демографічний аспект. Увага до клієнта</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • характеристики: вік, освіта, географічне положення, специфічні потреби, вплив на економічний, політичний, культурний клімат); • тенденції та наслідки (зміни населення, культурного середовища).
<p>2. <u>Організаційний аспект:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • розмір/склад робочої сили (кількість працівників, професіональний, технічний, адміністративний склад та інше); • організаційна структура та процеси (управління/департаменти, стиль управління та якість, основні напрями політики/операційні характеристики); • розташування головного офісу, філіалів, вимоги до відряджень та інше; • людські ресурси (навчання, досвід, компенсація за працю/премія, коефіцієнт оборту робочої сили, моральний стан); • основний капітал, потреби удосконалення основного капіталу; • інформаційні технології, ступінь автоматизації; 	<p>2. <u>Змінні економіки</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • рівень безробіття, процентні ставки; • як економічні умови впливають на споживачів та населення, яке отримує послуги; • очікувані майбутні економічні умови та вплив на установу, споживачів та населення, що отримує послуги; • фінансовий прогноз та оцінки доходів бюджету; • реакція установи на зміни економічних умов.

<ul style="list-style-type: none"> • ключові організаційні події та місця запровадження змін, вплив на організацію, чутливість установи до змін. 	
<p>3. <u>Фіскальний аспект</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • розмір бюджету (тенденції в характері асигнувань та витрат, важливі події, тощо); • фонди; • порівняння операційних витрат з іншими юрисдикціями; • ступінь, до якого бюджет задовольняє поточні та очікувані потреби, процедури внутрішнього обліку. 	<p>3. <u>Наслідки інших нормативно-правових актів держави</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • основні законодавчі документи та нормативні акти, ключові події; • поточна діяльність уряду; • очікувані наслідки дій уряду у майбутньому на установу та її споживачів; • наслідки очікуваних змін законодавства. <p>4. <u>Технологічний розвиток</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • вплив технологій на поточну операційну діяльність установи (продукція/послуги, що надаються на ринку); • наслідки очікуваного прогресу в галузі технологій.

Джерела інформації для внутрішньої/зовнішньої оцінки

До джерел даних для внутрішньої інвентаризації можна віднести:

- опитування з питань якості;
- річні плани та звіти;
- закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів, виконання яких належить до компетенції установи;
- опитування працівників;
- річні звітні збори (засідання колегії);
- опитування споживачів;
- оцінка програм;
- рекомендації стосовно аудиту установи;
- внутрішні бази даних;
- вимірювання ефективності діяльності;
- бюджетні запити;
- внутрішні (короткострокові – тижневі, місячні, квартальні тощо) плани та звіти.

До джерел даних для сканування зовнішнього середовища належать:

- статистичні звіти та бази даних уряду;
- законодавчі та нормативно-правові акти;
- бюджет та політичні заяви;
- спеціальні дослідження уряду та місцевих органів виконавчої влади;
- національні та регіональні професійні організації та установи;
- неурядові організації;
- засоби масової інформації (друковані та електронні).

Крім визначення усіх сильних та слабких сторін, зовнішніх можливостей та загроз, установі слід визначити коло своїх споживачів та зацікавлені сторони.

Визначення споживача/зацікавленої сторони – офіційне визначення тих, хто прямо чи опосередковано користується послугами установи або тих, на кого прямо чи опосередковано впливає діяльність установи.

Установи мають багато різних споживачів. До внутрішніх споживачів належать підрозділи або працівники в організаціях, робота яких залежить від інших підрозділів або осіб в межах тієї самої організації. До зовнішніх споживачів відносяться кінцеві споживачі продукції або послуг установи.

Споживач – будь-хто, чиї найважливіші інтереси задовольняє установа, або хто отримує чи споживає продукцію чи користується послугами установи.

Державна установа може обслуговувати конкретних клієнтів поряд з широким загалом. Одна установа може слугувати споживачем для іншої або залежати від послуг, що надаються іншою.

Зацікавлена сторона – будь-яка особа або група, яка має свій відомчий інтерес або пов'язує свої очікування з певним рівнем ефективності роботи або дотримання дисципліни з боку установи.

Результат внутрішньої/зовнішньої оцінки стає основою усіх інших фаз процесу стратегічного планування. Інвентаризація ситуації та сканування оточення можна також переглянути або повторити в рамках річного оновлення стратегічного плану установи.

Крок 3. Визначення місії організації

Декларація про місію визначає що і для кого виконується установою.

Місія – це стисле, комплексне визначення мети діяльності установи.

Якісна декларація про місію:

- визначає загальну ціль існування установи, визначену у положенні про неї;
- визначає основні потреби або явні проблеми, які покликана вирішити ця установа;
- допомагає визначити очікування, вимоги споживачів та зацікавлених сторін, послуги та продукцію, які надаються для задоволення цих вимог, процеси та ресурси, що використовуються з метою задоволення цих вимог.

Етапи визначення місії:

- визначіть початкову мету діяльності установи;
- декларація про місію повинна містити інформацію про споживачів та зацікавлені сторони;
- визначіть теперішні потреби або явні проблеми;
- прогляньте та перевірте існуючі заяви про місію та складіть проекти нових заяв відповідно до нових завдань на основі попередніх запитань.

Крок 4. Визначення стратегічних цілей

Ціль – бажаний кінцевий результат, який досягається протягом трьох або більше років.

Цілі, як правило, стосуються головних елементів місії установи. Проте, для кожної установи кількість і обсяг встановлених цілей можуть бути різними.

Цілі установи являють собою стратегічний напрямок для організації в цілому та дають об'єднуючу тему для програм та окремих видів діяльності. Цілі репрезентують невідкладні або серйозні чи високо пріоритетні завдання, що заслуговують на особливу увагу.

Критерії цілей:

- цілі мають бути в гармонії з місією та принципами функціонування установи і повинні пояснювати їх;
- досягнуті цілі виконують, або роблять свій внесок у виконання місії установи;
- цілі відносяться до результатів зовнішньої/внутрішньої оцінки;
- цілі охоплюють порівняно тривалий період (від трьох років);
- цілі покликані ліквідувати розрив між поточним та бажаним рівнем послуг;
- цілі окреслюють чіткий напрямок діяльності для організації; для їх досягнення виконуються завдання і плани дій;
- цілі знаходяться в рамках законодавчих повноважень або, в рамках завдання, на їх підтримку вводиться відповідне законодавство;
- цілі повинні бути реалістичними та досяжними.

Етапи для розробки або перегляду цілей установи:

- розпочніть процес (визначте учасників, дайте визначення термінології, встановіть часові рамки, виясніть очікування);
- проаналізуйте дані внутрішньої та зовнішньої оцінки;
- залучіть зворотній зв'язок від споживачів і зацікавлених сторін;
- проаналізуйте прогалини у наданні послуг;
- встановіть напрямок для досягнення бажаних результатів;
- окресліть та доопрацюйте цілі.

Для установи, яка ще ніколи не готувала стратегічний план, встановлення цілей повинно проводитися командою, до якої мають входити керівник, ключові працівники та представники різних служб. Кожна установа сама визначає коло учасників, але група планування повинна бути досить невеликою, щоб сприяти ефективному вирішенню проблем.

Крок 5. Визначення завдань

Завдання – конкретні і вимірювальні планові показники для досягнення цілей.

Критерії для завдань:

Належні завдання повинні відповідати критеріям SMART, тобто вони мають бути:

- Specific (конкретними): завдання повинні відображати конкретні бажані досягнення, а не способи їх реалізації. Завдання повинні вести до вироблення конкретних стратегій або дій і бути досить докладними, щоб бути зрозумілими і вказувати чіткий напрямок іншим.
- Measurable (вимірюваними): завдання мають бути кількісно вимірюваними, щоб оцінити їх досягнення. Звітність повинна вбудовуватися в процес планування. Метод для вимірювання виконання завдання потрібно визначити до фактичного початку роботи.
- Aggressive but Attainable (амбіційними але досяжними): щоб завдання були зразком досягнень, вони мають бути напруженими, але не повинні вимагати неможливого. Завдання завжди повинні відповідати наявним ресурсам.
- Results-oriented (орієнтованими на результат): завдання повинні вказувати результат.
- Time-bound (обмеженими часовими рамками): вкажіть порівняно короткий час для виконання завдань – від кількох тижнів і максимум до року.

Етапи формулювання завдань:

- проаналізуйте місію і цілі;
- визначте, які результати необхідні;
- сформулюйте завдання та кількісні критерії його виконання;
- встановіть часові рамки досягнення результатів;
- передбачте підзвітність.

Крок 6. Розробка плану дій

План дій – детальний опис стратегій (програм) та заходів, що виконуються для реалізації стратегічного плану.

Плани дій докладно викладають подробиці методів чи стратегій, які будуть застосовуватися для досягнення завдань, цілей та місії установи. Планові завдання і функції вказуються відповідно до етапів SMART. Для розробки плану дій потрібно визначити, яким чином досягти бажаних результатів. Потрібно оцінити витрати, користь і можливі наслідки альтернативних напрямків дій або стратегій, а також врахувати ресурси, які будуть необхідні для реалізації різних стратегій.

Щоб уникнути створення нереалістичних очікувань, плани дій повинні ґрунтуватися на фінансовій реальності та формуватися на відповідний бюджетний рік. Бюджетний запит установи на відповідний рік має складатися на основі схваленого плану дій.

Етапи формування плану дій:

- докладно опрацюйте план дій по заходам (крокам), спрямованих на реалізацію завдань, та термінам їх виконання;
- призначте відповідальних за реалізацію плану дій;
- визначте фінансові та інші ресурси, необхідні для реалізації плану дій.

Крок 7. Вибір показників для моніторингу діяльності установи

Визначивши місію, цілі та завдання, потрібно визначити метод для оцінки поступу та успішної реалізації. Вибір збалансованого набору орієнтованих на результат показників ефективності роботи для оцінки успішності досягнення цілей і виконання завдань є одним з найважливіших і найважчих аспектів процесу стратегічного планування.

Показники оцінки роботи³

Показники оцінки роботи використовуються для оцінки результатів і забезпечують підзвітність. Існує декілька показників оцінки роботи: **вхідні, вихідні, наслідки, ефективність та якість**. Кожна з цих категорій має відповісти на своє питання і часто використовується у комбінації з іншими для аналізу результатів діяльності установи.

Вхідні показники вказують на обсяг ресурсів, необхідних для надання конкретних продуктів чи послуг. Вхідні показники охоплюють людські ресурси, матеріали, обладнання і витратні матеріали, а також можуть репрезентувати фактори потреби. Вхідні показники є корисними, оскільки показують загальний обсяг коштів та комбінацію ресурсів, необхідних для надання послуги, потребу на послуги і обсяг ресурсів, який використовується однією послугою, порівняно з іншими.

Вихідні показники вказують на кількість наданих продуктів або послуг. Вихідні показники звертають увагу на рівень діяльності за конкретним елементом плану дій. Вихідні показники є корисними у визначенні того, що продукує реалізація стратегії, програми чи заходу. Проте вони є обмеженими, оскільки не вказують чи досягнуто цілей, і нічого не говорять про якість чи ефективність наданих послуг.

Наслідки показують чи діяльність установи у напрямку реалізації плану дій відповідають запропонованим плановим завданням. Вони відображають фактичні досягнуті результати, а також вплив або користь від виконання законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, стратегій, програм та інших заходів, включених до плану дій. Оцінюватися можуть як середньострокові, так і довгострокові наслідки. Вище керівництво, як правило, найбільше цікавлять саме показники наслідків. Проте, інформація про кінцевий результат не завжди доступна і не завжди її можна виміряти.

Часто плутають вихідні показники показниками наслідків. Наслідки оцінюють ефективність чи успішність реалізації плану дій. Самі вихідні показники не можуть підказати керівництву наскільки успішною була стратегія, програма, захід тощо.

Показники **ефективності** також відомі як показники **продуктивності**. Ефективність може оцінюватися в видатках на одиницю вихідного показника, відношення вихідного показника до одиниці вхідного або відношення вихідного показника на одиницю часу. Ці коефіцієнти виражають співвідношення між різними показниками роботи і дають більше інформації про продуктивність і економічну ефективність елементу плану дій.

Показники **якості** відображають ефективність виконання очікувань споживачів і зацікавлених сторін.

Після того, як рішення щодо показників прийняте, установам потрібно визначити показники оцінки роботи, встановити вимоги щодо даних, визначити початковий стан, встановити реалістичні плановані показники на основі встановлення контрольних показників і провести порівняння фактичного виконання роботи з очікуваними результатами.

³ Для цілей у цих методичних рекомендаціях наводиться лише опис показників оцінки роботи. Вибір методів обрахунку та показників оцінки роботи мають бути предметом методології стратегічного планування і потребують детального опрацювання та наукового обґрунтування.

Комплексний набір показників оцінки роботи:

- пов'язаний з місією, цілями та завданнями;
- оцінює проміжні і остаточні наслідки;
- ґрунтується на вимірюваності;
- є дійсним і надійним;
- чітко визначає функції;
- корисний для працівників, внутрішніх і зовнішніх споживачів, зацікавлених сторін і вищого керівництва.

Системи моніторингу

Системи моніторингу слідкують за поступом роботи, збирають адміністративну інформацію і утримують план на курсі.

Моніторинг реалізації цілей і завдань є зазвичай обов'язком особи або групи, що відповідає за розробку плану дій. В ідеалі, моніторинг має проводитися за регулярним графіком – щокварталу або щомісяця.

Повинні збиратися дані за кожним з показників і повідомлятися на регулярній основі. Порівняння фактичної ефективності роботи дає основу для періодичної оцінки стратегічного плану і процесу планування. Керівництво повинно використовувати результати щоквартальних чи місячних звітів для визначення причин недосягнення очікуваних результатів і застосувати цю інформацію для аналізу і перегляду політики, процедур, цілей та завдань (якщо це необхідно).

Робочий документ моніторингу має містити такі елементи:

- цілі;
- завдання та заходи, спрямовані на їх виконання;
- показники оцінки роботи;
- плани дій (заходи), включно з зазначенням посади, підрозділу, групи або сектора, відповідного за реалізацію;
- місце для коментарів щодо ризиків або перешкод для виконання заходу і пояснень щодо реалізованих на даний момент заходів;
- інформація про поточний стан.

Установи розробляють свої власні методи моніторингу за реалізацією своїх цілей, завдань і планів дій. За підсумками моніторингу доцільно формувати відповідний звіт, в якому мають бути відображені:

- поступ у виконанні стратегічного плану;
- основні досягнення;
- проблеми та перешкоди на шляху виконання стратегічного плану, а також пропозиції щодо їх розв'язання;
- пропозиції щодо коригувань (в разі необхідності);
- ключові заходи на найближчу перспективу.

Стратегічні пріоритети та завдання Міністерства на 2003-2004 роки

Пріоритет 1. Формування та реалізація стратегії економічного піднесення України

Завдання:

1. Визначення та обґрунтування стратегії, пріоритетних напрямів та завдань соціально-економічного розвитку України на довго-, середньо- та короткострокову перспективи
2. Розвиток людського потенціалу та становлення середнього класу
3. Формування сприятливих умов для розвитку підприємництва та ефективного конкурентного середовища
4. Досягнення оптимальності та прибутковості державного сектору економіки
5. Розробка стратегії подальшого реформування державної власності
6. Вдосконалення державного регулювання іноземного інвестування
7. Нова якість співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями
8. Розвиток основних товарних ринків та ринків послуг і галузей економіки
9. Забезпечення реалізації державної цінової політики в базових галузях економіки
10. Реформування економіки житлово-комунального господарства
11. Створення сприятливих економічних умов у сфері торгівлі, громадського харчування та побутових послуг
12. Проведення аналізу та економічного обґрунтування потреб держави, пов'язаних з її обороною та безпекою

Завдання у сфері регіональної політики:

13. Запровадження стратегічного планування регіонального розвитку на державному та місцевому рівнях
14. Створення умов для підвищення ефективності функціонування спеціальних економічних зон та територій пріоритетного розвитку
15. Законодавче забезпечення умов для зменшення рівня територіальної диференціації соціального та економічного розвитку регіонів
16. Нормативно – методичне забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні та розв'язання актуальних проблем у цій сфері
17. Розвиток транскордонного співробітництва

Пріоритет 2. Формування сприятливої для економічного зростання податкової системи та реалізація адекватної бюджетної політики

Завдання:

18. Формування сприятливої для економічного зростання податкової системи
19. Забезпечення умов для економічної активності через інструменти банківського, фондового та страхового ринків
20. Досягнення визначених економічних та соціальних пріоритетів через реалізацію адекватної бюджетної політики. Формування та прийняття Державного бюджету України на 2004 рік на новій податковій базі.
21. Забезпечення прозорості державних закупівель
22. Ефективне використання державних капітальних вкладень та субвенцій

Пріоритет 3. Набуття Україною членства у Світовій організації торгівлі та проведення ефективної зовнішньоекономічної політики

Завдання:

23. Створення умов щодо набуття Україною членства у СОТ
24. Створення умов щодо інтеграції України до ЄС
25. Лібералізація торговельних відносин з ЄС
26. Здійснення державної політики, спрямованої на набуття повноправного членства в НАТО, поглиблення співробітництва з Радою Євроатлантичного партнерства

27. Розробка політики та стратегії технічного співробітництва з країнами-донорами та міжнародними організаціями
28. Всебічний розвиток та поглиблення взаємовигідних зовнішньоекономічних зв'язків України
29. Захист інтересів національних виробників на внутрішньому і зовнішньому ринках та здійснення контролю за зовнішньоекономічною діяльністю
30. Розвиток мережі торговельно-економічних місій у складі дипломатичних представництв України за кордоном
31. Удосконалення нормативно-правової бази у сфері зовнішньої торгівлі

Пріоритет 4. Прискорення реалізації адміністративної реформи та підвищення ефективності державного управління

Завдання:

32. Нормативне супроводження формування законодавчої бази адміністративної реформи
33. Реформування адміністративно-територіального устрою України
34. Запровадження стратегічного планування діяльності центральних органів виконавчої влади
35. Підвищення ефективності діяльності Міністерства економіки
36. Інформування громадськості про діяльність Міністерства економіки

Джерело: Звіт про діяльність Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції у 2002 році// www.me.gov.ua

Експертний висновок

до матеріалів для розгляду питання “Про запровадження стратегічного планування в практику роботи Кабінету Міністрів, центральних і місцевих органів виконавчої влади та визначення основ розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку як головних елементів системи стратегічного планування”

Для розгляду питання Мінекономіки внесено дві аналітичні записки: щодо запровадження стратегічного планування - 09.07.2003р. за №40896 та щодо системи прогнозних і програмних документів - 18.07.2003 р. за №43100.

1. Загальна характеристика

Матеріали підготовлено на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 червня 2003 р. № 327 “Про забезпечення виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України” з метою визначення шляхів запровадження стратегічного планування в практику роботи Уряду та органів виконавчої влади, а також удосконалення системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, як складової частини загальної системи державного регулювання соціально-економічних процесів в країні.

Проект спрямований на вироблення політики щодо поліпшення планування і результативності роботи органів виконавчої влади, а також визначення переліку прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та забезпечення взаємоузгодженого їх розроблення на загальнодержавному, регіональному та галузевому рівнях, а також удосконалення пронесу складання проекту державного бюджету.

2. Погодження

Матеріали щодо запровадження стратегічного планування погоджено з 31 центральним органом виконавчої влади (список додається), матеріали щодо удосконалення системи прогнозних і програмних документів опрацьовано разом з Мінфіном та Національним банком, однак не всі розбіжності в підходах вдалося врегулювати.

3. Узагальнений висновок

Запровадження стратегічного планування Мінекономіки пропонує здійснити шляхом реалізації з 2005 року пілотних проектів в окремих центральних органах виконавчої влади. Протягом 2003-2004 років передбачається розроблення проекту Методики стратегічного планування діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (із залученням наукових установ), визначення центральних органів виконавчої влади, зацікавлених розпочати реалізацію пілотних проектів, та затвердження відповідним рішенням Кабінету Міністрів, розроблення та започаткування з 2004 року навчальної програми із стратегічного планування у системі підвищення кваліфікації кадрів Української академії державного управління.

Рішення щодо включення стратегічних планів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади до системи прогнозних і програмних документів Мінекономіки пропонує прийняти за підсумками реалізації пілотних проектів.

Слід зазначити, що дотримання запропонованої Мінекономіки схеми дій дасть можливість впровадити стратегічне планування в практику роботи усіх центральних органів виконавчої влади не раніше 1 січня 2006 року.

Головним завданням згаданої вище Методики є визначення структури і змісту стратегічних та оперативних (річних) планів діяльності органів виконавчої влади та порядку їх складання. З огляду на це, на нашу думку, доцільно змінити назву цього документу на Методичні рекомендації складання стратегічних та річних планів діяльності органів виконавчої влади.

У поданих матеріалах нічого не сказано про запровадження стратегічного планування в практику роботи місцевих органів виконавчої влади. Однак слід зазначити, що наказом Міністра економіки та європейської інтеграції від 29 липня 2002 р. № 224 затверджено Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку, згідно з якими регіональна стратегія розвитку є стратегічним планом розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя на середньостроковий (4-6 років) та довгостроковий (10-15 років) періоди.

Крім того, відповідно до постанови Кабінету Міністрів в Україні від 17 вересня 2002 р. №1394 ці стратегії повинні бути розроблені протягом 2003 року.

Викликає сумнів пропозиція стосовно щорічного коригування стратегічних планів (і відповідно їх затвердження Кабінетом Міністрів) при тому, що пропонується щоб центральні органи виконавчої влади кожного року розробляли ще й річні плани.

Щодо удосконалення системи прогнозних і програмних документів Мінекономіки пропонує:

- відмовитися від розроблення: Державної програми економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період (1 рік), прогнозів і програм розвитку, галузей економіки, прогнозів розвитку областей, прогнозів та програм розвитку регіонів і міст;
- визначити, що Мінекономіки затверджує прогнози економічного і соціального розвитку України на короткостроковий (1 рік) та середньостроковий (5 років) періоди;
- замість Державної програми економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період розробляти документ “Економічна політика Кабінету Міністрів України та прогноз економічного і соціального розвитку України у наступному році”, у якому даватиметься прогноз економічного та соціального розвитку та обґрунтовуватиметься політика, на основі якої формується проект державного бюджету, і який подаватиметься до Верховної Ради разом із проектом державного бюджету як аналітичний матеріал та “План дій Кабінету Міністрів (заходи) з реалізації соціально-економічної політики на короткостроковий період” (документ, в якому визначатимуться заходи політики, обсяги фінансування, терміни виконання та виконавці);
- розробляти Основні напрями соціально-економічної та бюджетної політики на наступний бюджетний період (документ, в якому визначатиметься позиція Уряду щодо цілей, завдань та дій у плановому році і до якого додаватиметься прогноз основних макроекономічних показників) замість Основних напрямів бюджетної політики.

На наш погляд запропонована схема має певні недоліки. Так документи “Основні напрями соціально-економічної та бюджетної політики”, “Економічна політика КМУ” та “План дій КМУ” багато в чому дублюватимуть один одного. При цьому буде відсутній документ, в якому деталізуватимуться напрями та визначатиметься результативність витрачання бюджетних коштів.

На нашу думку, замість двох останніх документів доцільно розробляти один – “Економічна політика Кабінету Міністрів України на короткостроковий період”, складовою частиною якого повинен бути, зокрема том, у якому деталізуватимуться напрями та визначатиметься результативність витрачання бюджетних коштів у розрізі головних розпорядників. Включати до цього документа прогноз економічного і соціального розвитку України на наступний рік, на нашу думку, немає необхідності, оскільки він буде додаватися до Основних напрямів соціально-економічної та бюджетної політики.

Розробленню Основних напрямів соціально-економічної та бюджетної політики має передувати розроблення на варіантній основі прогнозу основних макроекономічних показників (макроекономічного прогнозу), який повинен додаватися до Основних напрямів.

На нашу думку, також недоцільно відмовлятися від розроблення прогнозних і програмних документів на галузевому рівні та на рівні регіонів і міст, що порушить цілісність системи прогнозних і програмних документів. До того ж, у законах України “Про місцеві державні адміністрації” та “Про місцеве самоврядування в Україні” до повноважень, цих органів віднесено розроблення проектів програм соціально-економічного розвитку.

Також бажано розробляти Стратегії (чи Концепції) реформування та розвитку і прогнози розвитку наперед визначеного переліку галузей економіки з метою визначення перспектив їх розвитку в довго- та середньостроковому періоді.

На нашу думку, систему прогнозних і програмних документів доцільно було б викласти у вигляді, як наведено в таблиці, що додається.

Пропозиції

З огляду на викладене, пропонується доручити Мінекономіки разом з Мінфіном та Національним банком допрацювати внесені матеріали з урахуванням наведених вище зауважень і пропозицій, оформивши їх у вигляді розпорядження. Кабінету Міністрів, та внести на розгляд Урядового комітету.

Фахову експертизу провела

Головний спеціаліст Управління стратегії реформування економіки та стратегічного планування Резнік В.О.

Заступник Міністра
Кабінету Міністрів України

Н.НЕСТЕРЕНКО

Начальник Управління
стратегії реформування економіки та
стратегічного планування

Ю.НАЗАРЕНКО

21 серпня 2003 р.

Проект

Система прогнозних і програмних документів соціально-економічного розвитку

	Періоди				
	Довгостроковий (10 років)	Середньостроковий (5 років)		Короткостроковий (1 рік)	
		Назва документа	Термін запровад- ження	Назва документа	Термін затвердження
Україна	Стратегія економічного та соціального розвитку України до 2011 року	Прогноз економічного і соціального розвитку України (використовується для підготовки Послання Президента України до Верховної Ради України і розроблення Програми діяльності Кабінету Міністрів)	до 1 січня першого прогнозного року	Макроекономічний прогноз (розробляється на варіантній основі одночасно з Основними напрямами бюджетної політики і використовується для обґрунтування Основних напрямів бюджетної політики)	Використовується як аналітичний матеріал до Основних напрямів Бюджетної політики

		Послання Президента України до Верховної Ради України		Основні напрями соціально- економічної та бюджетної політики (включаючи макропоказники та основні цілі і завдання економічної політики)	до 15 травня
		Програма діяльності Кабінету Міністрів України		Державний бюджет України	до 15 вересня
				Економічна політика Кабінету Міністрів України (розробляється одночасно з проектом державного бюджету і включає, зокрема результуючі показники витрачання бюджетних коштів у розрізі головних розпорядників бюджетних коштів, схвалюється Кабінетом Міністрів і подається до Верховної Ради як додаток до проекту державного бюджету	до 15 вересня

Регіони АР Крим, області, Київ та Севас- тополь	Регіональна стратегія розвитку	Регіональна стратегія розвитку		Програма соціально- економічного розвитку (розробляється одночасно з проектом відповідного бюджету)	до 15 листопада
		Прогноз економічного і соціального розвитку	до 1 березня першого прогноз ного року	Програма соціально- економічного розвитку (розробляється одночасно з проектом відповідного бюджету)	до 15 листопада
Галузі	Стратегія реформування та розвитку галузі (народного- подарського комплексу) (розробляється для визначеного переліку народногоспо- дарських комплексів та сфер діяльності)	Прогноз розвитку галузі економіки (розробляється для визначеного переліку галузей економіки)	до 1 березня першого прогноз ного року		
		Стратегічний план міністерства (іншого центрального органу виконавчої влади)	до 1 січня першого прогноз ного року	Річний план міністерства (іншого центрального органу виконавчої влади)	до 1 січня
Окремі проб- леми		Державні цільові програми (розробляються на 2-5 років в залежності від терміну розв'язання проблеми)			

МІНІСТЕРСТВО ЕКОНОМІКИ ТА З ПИТАНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 12/2, тел. 293-93-94, факс. 226-31-81

www.me.gov.ua

E-mail: meconomy@me.gov.ua

На №. _____

Кому: Кабінету Міністрів України

Від: Виконуючого обов'язки Міністра економіки та з питань європейської інтеграції України В.Першина

Назва питання: Про запровадження стратегічного планування в практику роботи Кабінету Міністрів, центральних і місцевих органів виконавчої влади та визначення основ розроблення прогностичних і програмних документів економічного і соціального розпитку як головних елементів системи стратегічного планування

Мета документу

Визначити оптимальну систему прогностичних і програмних документів, розбудова якої дозволить розробляти та ефективно реалізовувати політику Уряду.

1. Проблема, що потребує вирішення

Існуюча система розроблення прогностичних та програмних документів, яка регламентується Законом України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” (далі - Закон), не відповідає вимогам часу.

Основною проблемою є невідповідність між нормативно закріпленим переліком прогностичних і програмних документів, які на даний час розробляються, та оптимально необхідним набором таких документів, які дозволяють розробляти та ефективно реалізовувати політику Уряду і є послідовними, взаємопов'язаними та підкріпленими фінансовими ресурсами.

2. Загальна інформація

Питання створення оптимальної системи прогностичних та програмних документів не нове.

Першою спробою створення системи було прийняття у березні 2000 року Закону України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”.

За останні роки в економіці країни відбулися докорінні зміни, які диктують нові вимоги як до системи планування в цілому, так і координації між окремими її документами. За цей час була прийнята ще низка документів, що регламентують розроблення прогнозів та програм, а саме: Бюджетний кодекс України, Закон України “Про Національний банк України”, а також постанова Кабінету Міністрів України “Про розроблення прогностичних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту Державного бюджету України”. Ці зміни до законодавчої бази, нажаль, не вирішили усіх проблем.

Розглянемо ключові документи прогностичного і програмного характеру, які сьогодні розробляються.

1. Послання Президента України до Верховної Ради України (Послання).

Послання проголошується щорічно не раніше березня-квітня і містить розгорнутий аналіз соціально-економічної ситуації минулого року та завдання, переважно, поточного року. Ключові урядові документи, що визначають завдання і ресурси поточного року, зокрема Державний бюджет і Державна програма, вже затверджені наприкінці минулого року і реалізуються Кабінетом Міністрів України. Таким чином, Послання або суперечить урядовим документам (певною мірою), або просто фіксує політику, яка затверджена Кабінетом Міністрів України раніше. Тобто, Послання втрачає свою домінуючу позицію.

В інших країнах, зокрема США, Послання Президента є “стартовим” документом річного циклу і містить цілі, завдання та основні макроекономічні показники, на базі яких формується бюджет саме наступного фінансового року.

2. Програма діяльності Кабінету Міністрів України (далі - Програма КМУ). Верховною Радою України спочатку затверджується кандидатура Прем'єр-міністра, а через певний час - Програма КМУ. Таким чином, це:

- створює враження, що Прем'єр-міністр не має Програми дій до свого обрання Верховною Радою України;
- фактично, вимагає повторного перезатвердження Прем'єр-міністра під час схвалення Програми КМУ.

Одночасно, не визначені терміни подання Програми КМУ до Верховної Ради України. В минулому, це призводило до того, що Уряд працював протягом значного часу без затвердженої Програми дій. Відповідно, були відсутні чітко визначені середньострокові цілі та завдання Кабінету Міністрів України.

3. Основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період (Бюджетна резолюція)

Бюджетний процес розпочинається з формування Бюджетної резолюції, яка, на жаль, не відповідає світовим стандартам розроблення аналогічних документів. Так, світова практика доводить необхідність існування “рамкового” стислого документу, у якому Уряд чітко визначає політику, яку проводитиме у наступному році та прогностичні макроекономічні показники. У багатьох країнах це і є бюджетна резолюція, яка складається з двох частин - соціально-економічної та бюджетної.

Натомість, Бюджетним кодексом України не передбачено включення до Бюджетної резолюції цілей та завдань для реалізації Кабінетом Міністрів України у наступному році. Крім того, Прогноз економічного і соціального розвитку України не є елементом пакету, яким Бюджетна резолюція надсилається до Верховної Ради України, не обґрунтовує закладені у неї показники.

4. Прогнози економічного і соціального розвитку України на наступний рік

На даний час, Мінекономіки розробляє один раз на квартал Прогноз макроекономічних показників і два рази на рік Прогноз економічного і соціального розвитку України, який затверджується рішенням Кабінету Міністрів України. Необхідність прийняття цього документу Кабінетом Міністрів затягує процес як його розроблення, так і узгодження. У процесі побудови прогнозу попередньо здійснюється велика кількість розрахунків, які повинні бути між собою взаємопов'язаними та збалансованими. Тому, на стані узгодження Прогнозу доводиться відмовлятися від включення до документу окремих показників, щодо яких існують принципові розбіжності серед органів виконавчої влади - учасників прогностичного процесу.

Як свідчить міжнародний досвід, розгорнуті економічні прогнози є продуктом наукових інституцій і приймаються урядом до відома. Узгодження відбувається за дуже обмеженим переліком макроекономічних показників (у середньому 10-12). Воно здійснюється, як правило, керівниками установ, що відповідають за економічну, фінансову та грошово-кредитну політику.

5. Державна програма економічного і соціального розвитку України (Державна програма) та Державний бюджет України на наступний рік

Після того, як прийняті Основні напрями бюджетної політики, розпочинається наступний стан роботи, а саме розробляються Державна програма та Державний бюджет. Вони

затверджуються Кабінетом Міністрів України та подаються до Верховної Ради України як два законопроекти.

Проте проект Державної програми в існуючому форматі, в якому визначені цілі, проблемні питання, завдання і заходи для реалізації у наступному році, не сприймається народними депутатами як проект законодавчого акту. З іншого боку, при проходженні Державного бюджету у комітетах ВРУ народними депутатами висувуються вимоги щодо існування документу, у якому буде обґрунтовуватися економічна політика та відповідне використання бюджетних коштів. Одночасно, існуючим законодавством не визначено правовий статус документу, яким схвалюється Державна програма у Верховній Раді України - законом чи постановою Верховної Ради, не існує, на відміну від Державного бюджету, чітких процедур і термінів проходження документу у Верховній Раді України.

Після затвердження Верховною Радою України Державного бюджету (який відрізняється від урядового проекту), визначені у Державній програмі завдання, значною мірою не підкріплюються бюджетними коштами. Таким чином, втрачається прив'язка економічної політики до фінансових ресурсів, які повинні її забезпечити.

3. Варіанти розв'язання проблеми

3.1 Варіанти

Варіант № 1: (рекомендований)

Державна система прогностичних і програмних документів економічного і соціального розвитку України

	Довгострокові (понад 5 років) та середньострокові (3-5 років) документи	Примітка
1	Стратегія економічного і соціального розвитку України на довгостроковий період	Розробляється в середньому на 10 років. Затверджується КМУ. Визначає основні напрями розвитку України з урахуванням варіантного прогнозу основних макроекономічних показників, який є складовою Стратегії.
2	Стратегії економічного і соціального розвитку областей, м.Києва та м.Севастополя	Розробляються в середньому на 10 років, відповідно до Стратегії економічного і соціального розвитку України.
3	Послання Президента України	
4	Програма діяльності Кабінету Міністрів України	Визначає цілі і завдання Уряду, що впроваджуватимуться протягом середньострокового періоду. Затверджується ВРУ одночасно з призначенням Прем'єр-міністра України.
5	Державні цільові програми	Містять комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на вирішення найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або регіонів. Засади розроблення, затвердження та виконання визначатимуться Законом України "Про державні цільові програми".
6	Прогноз економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період	Розробляється центральним органом виконавчої влади з питань економічної політики на багатоваріантній основі один раз на п'ять років.

	Короткострокові (на наступний рік) документи	Примітка
1	Щорічне Послання Президента України	Закладає основи державної соціально-економічної політики на наступний рік і є базовим документом річного циклу.
2	Основні напрями соціально-економічної та бюджетної політики на наступний бюджетний період (Бюджетна резолюція)	Конкретизують цілі та завдання соціально-економічної та бюджетної політики у наступному році, визначені у Посланні Президента. Містять також кількісні орієнтири реалізації політики Уряду (макроекономічні показники). Затверджуються Кабінетом Міністрів України та передаються до ВРУ.
3	Прогноз основних макроекономічних показників України на наступний рік	Розробляється центральним органом виконавчої влади з питань економічної політики і додається до Основних напрямів соціально-економічної та бюджетної політики на наступний бюджетний період
4	Основні засади грошово-кредитної політики України	Порядок та терміни розроблення визначаються Законом України “Про Національний банк України”
5	Державний бюджет України	Порядок та терміни розроблення визначаються Бюджетним кодексом України
6	Економічна політика КМУ та прогноз економічного і соціального розвитку України у наступному році	Поєднує у собі деталізований опис політики та розгорнутий прогноз економічного і соціального розвитку. По суті обґрунтовує політику, покладену в основу формування Державного бюджету. Розглядається разом з проектом Державного бюджету на засіданні КМУ та направляється до ВРУ як інформаційно-аналітичний матеріал.
7	План дій Кабінету Міністрів України (Заходи) з реалізації соціально-економічної політики у наступному році	Розробляється у чіткій відповідності до затвердженого Верховною Радою Державного бюджету. Визначає заходи державної політики, обсяги фінансування, терміни та відповідальних за виконання.
8	Програми економічного і соціального розвитку областей, м.Києва та м.Севастополя	Порядок та терміни розроблення визначаються діючим законодавством.

Варіант №2

Набір документів довго- та середньострокового періоду залишається без змін. Що стосується короткострокових документів, то можливо Бюджетну резолюцію залишити в існуючому форматі. А викладення соціально-економічної політики та прогнозних макропоказників зосередити в окремому документі, який міг би називатися “Заява про наміри Кабінету Міністрів України”. У такому випадку розроблення останнього документу повинно передувати розробленню Бюджетної резолюції.

Замість документу “Економічна політика КМУ та прогноз економічного і соціального розвитку України у наступному році” - розробляти Державну програму у існуючому форматі і подавати до Верховної Ради України разом з проектом Державного бюджету у якості інформаційно-аналітичного матеріалу, що не вимагатиме її законодавчого закріплення.

Варіант №3 (Статус-кво)

Зберігається набір документів та процедури їх розроблення, визначені діючими нормативно-правовими актами.

3.2. Аналіз відповідності програмним документам

Перші 2 варіанти на відміну від 3 варіанту відповідають положенням Послання Президента України до Верховної Ради України та Програми діяльності Кабінету Міністрів України щодо запровадження принципів стратегічного планування у практику роботи органів державної влади.

3.3. Консультації

Попередній проект документу “Визначення основ розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку як головних елементів системи стратегічного планування” було надіслано 25.06.2003 р. до Мінфіну та Національного банку України, як співвиконавців із зазначеного питання, що виноситься на засідання Кабінету Міністрів України.

Мінфін вважає, що опис економічної і соціальної політики можливо подавати у складі аналітичних матеріалів, які супроводжують проект Закону України “Про Державний бюджет України”, що фактично, відповідає варіанту №1. Крім того, Мінфін виступає проти розроблення документу “Заява про наміри Кабінету Міністрів України”, який начебто підміняє Програму діяльності Кабінету Міністрів України.

НБУ вважає доцільним розроблення документу “Заява про наміри Кабінету Міністрів України” та удосконалення питань висвітлення соціально-економічної політики у проекті Основних напрямів бюджетної політики та у пояснювальній записці до проекту Державного бюджету. Крім того, НБУ пропонує залишити розроблення Державної програми, яка включатиме як фінансові, так і інвестиційні, структурні грошово-кредитні важелі впливу на економіку. Це, фактично, відповідає варіанту № 2.

Після отримання від НБУ та Мінфіну вищевказаних пропозицій (відповідно, 4 та 8 липня), Мінекономіки значно переробило аналітичну записку та одночасно із поданням до Кабінету Міністрів України надсилає її до Міністерства фінансів України та Національного банку України.

Також, до роботи були залучені експерти Проекту економічного і соціального розвитку ПРООН, які рекомендували впровадження варіанту № 1.

3.4. Оцінки варіантів та обґрунтування рекомендованого рішення

Відповідно до запропонованої системи оцінки варіантів розв’язання проблеми:

- За критерієм “**Результативність**”, який оцінюється нами як здатність Уряду розробляти та ефективно реалізовувати політику, забезпечену фінансовими ресурсами, найкращим є варіант № 1.
- З точки зору обґрунтування державних витрат та ефективності використання бюджетних коштів найкращим є варіант № 1.
- Оскільки варіант № 3 не передбачає жодних змін, він є найкращим з точки зору **адміністративного здійснення**.
- Оскільки План дій Кабінету Міністрів України (Заходи) з реалізації соціально-економічної політики, визначений варіантом 1 найбільш прозоро та якісно демонструє населенню розподіл фінансових ресурсів з Державного бюджету, з точки зору **справедливості** варіант 1 є найкращим.

Виходячи з проведеного аналізу, Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України **рекомендує 1-й варіант**.

4. Впровадження

Рекомендоване рішення потребує внесення змін до бюджетного кодексу України, Закону України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічної і соціального розвитку України” та постанови Кабінету Міністрів України “Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту Державного бюджету України”.

Відповідальним за впровадження є Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України. Розробка та прийняття змін до Закону потребуватиме значного проміжку часу, і як випливає з існуючого досвіду, - не менше року.

5. Рекомендоване протокольне рішення Кабінет Міністрів України прийняв рішення:**Погодитися** щодо:

- розроблення документу “Стратегія економічного і соціального розвитку України на довгостроковий період”;
- розроблення Стратегій економічного і соціального розвитку областей, м.Києва та м.Севастополя;
- розроблення документу “Основні напрями соціально-економічної та бюджетної політики на наступний бюджетний період” замість “Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період”;
- розроблення документу “Економічна політика КМУ та прогноз економічного і соціального розвитку України у наступному році” замість Державної програми економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період;
- розроблення документу “План дій Кабінету Міністрів України з реалізації соціально-економічної політики у наступному році”;
- відмови від законодавчого закріплення розроблення прогнозів та програм розвитку окремих галузей економіки та прогнозів розвитку областей, районів та міст, закріплених поточною редакцією Закону України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”;
- зняття з Кабінету Міністрів України повноважень в частині організаційно-методичної підготовки програмних та прогнозних документів, а також щодо схвалення прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди та передачі цих повноважень центральному органу виконавчої влади з питань економічної політики.

Доручити:

Мінекономіки разом з Мінфіном, НБУ, Мінюстом у шестимісячний термін опрацювати та підготувати зміни до Бюджетного кодексу України, Закону України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” та постанови Кабінету Міністрів України “Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту Державного бюджету України”.

Виконуючий обов’язки Міністра економіки
та з питань європейської інтеграції України

В.Першин

МІНІСТЕРСТВО ЕКОНОМІКИ ТА З ПИТАНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

0100В. м . Київ, пул. М.Грушевського, 12/2, тел. 293-93-94, факс 220-31-81

www.me.gov.ua

E-mail: meconomy@me.gov.ua

На № _____

Кому: Кабінету Міністрів України

Від: Виконуючого обов'язки Міністра економіки та з питань європейської інтеграції В. Першина

Назва питання: Про запровадження стратегічного планування в практику роботи Кабінету Міністрів, центральних і місцевих органів виконавчої влади та визначення основ розроблення прогностичних і програмних документів економічного і соціального розвитку як головних елементів системи стратегічного планування

Мета аналітичного документу Визначити порядок впровадження стратегічного планування діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади через започаткування розроблення та виконання стратегічних планів діяльності у пілотних установах

1. Проблема, що потребує вирішення

Суть проблеми: недосконалість існуючих інструментів державного управління в частині планування та оцінки впливу діяльності центральних органів виконавчої влади на формування і реалізацію державної політики.

Обґрунтування пріоритетності розв'язання проблеми:

Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади продовжують, переважно, вирішувати оперативні завдання, а не концентруються на реалізації стратегічних пріоритетів своєї діяльності, що визначаються Програмою діяльності уряду. Зокрема, на виконання Програми діяльності уряду всі центральні органи виконавчої влади повинні розробити власні плани заходів. Водночас, окремо розробляються плани заходів з реалізації послань Президента України, річної Державної програми економічного і соціального розвитку, реалізується велика кількість державних цільових програм тощо. Під мас формування всіх зазначених та інших стратегічних урядових документів не розглядається можливість фінансового забезпечення їх реалізації центральними органами виконавчої влади на середньостроковий термін.

Фактори, що спричинили проблему:

(1) відсутність стандартів і механізмів стратегічного планування діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, спрямованого на досягнення визначених цілей і завдань державної політики;

(2) неефективність існуючих процедур розроблення, моніторингу, оцінки виконання, взаємоузгодження в рамках стратегічних напрямів роботи центрального органу виконавчої влади діючих програмних документів, планування їх впровадження та фінансового забезпечення.

Наслідки існування проблеми:

(1) кількість стратегічних документів різного рівня невідповідно зростає при зниженні ефективності їх виконання центральними органами виконавчої влади через розпорошеність ресурсів та недосконалість управління;

(2) плани діяльності центральних органів виконавчої влади фактично відображають перелік завдань програмних документів вищого рівня, тобто, плани не є основним інструментом роботи центральних органів виконавчої влади, що дозволить забезпечити динамічне управління діяльністю щодо виконання стратегічних завдань, покладених на відповідну установу.

2. Загальна інформація

Досвід інших країн свідчить, що дієвим інструментом, який дозволить центральному органу виконавчої влади досягти поставлених завдань, вирішити проблеми фінансового управління та надання державних послуг є стратегічний план його діяльності¹. Крім того, стратегічний план забезпечить можливість розвитку та вдосконалення організаційної структури центрального органу виконавчої влади та його діяльності в цілому. Перевагами стратегічного планування діяльності центрального органу виконавчої влади є забезпечення централізованого планування його роботи, досягнення встановлених цілей і завдань, моніторингу та оцінки виконання планів, оперативного реагування, узагальнення інформаційних матеріалів, вирішення багатьох поточних організаційних питань, більш ефективного використання людських, фінансових та матеріальних ресурсів, зосередження на виконанні пріоритетних завдань і, як наслідок - підвищення ефективності та дієздатності відповідного центрального органу виконавчої влади.

Особливої актуальності стратегічне планування набуває в умовах змін політичної ситуації в країні, а також з урахуванням проведеного стану адміністративної реформи та прийняттям Бюджетного кодексу України, оскільки:

- Міністерство є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності.
- Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розроблення та реалізацію державної політики, спрямовує і координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, піднесених до його відання, приймає рішення щодо розподілу відповідних бюджетних коштів.
- Міністр на виконання вимог законодавства в межах наданих повноважень визначає політичні пріоритети та стратегічні напрями роботи міністерства та шляхи досягнення поставлених завдань.
- Стратегічне планування діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади має стати одним з найважливіших компонентів складання та середньострокового планування бюджету.
- Бюджетний запит міністерства, згідно зі ст.22 Бюджетного кодексу, повинен формуватися на підставі плану діяльності головного розпорядника коштів на відповідний рік, розробленого відповідно до завдань і функцій центрального органу виконавчої влади, визначених нормативно-правовими актами, виходячи з необхідності досягнення конкретних результатів за рахунок бюджетних коштів.

Стратегічний план діяльності міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади визначає місію відповідного міністерства або іншого центрального органу виконавчої

¹ З метою вивчення досвіду інших країн Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції проаналізувало досвід Сполучених Штатів Америки, Польщі та Латвії щодо "технології" переходу до стратегічного планування, вимог до стратегічних планів та основних етапів процесу стратегічного планування в органах виконавчої влади зазначених країн. За підсумками проведеного аналізу була підготовлена та направлена до Кабінету Міністрів України (лист від 29 грудня 2002 року №63-20/5200-10) аналітична записка "Стратегічне управління та планування". В аналітичній записці Мінекономіки представило підсумки проведеного аналізу, провело оцінку можливостей та ризиків запровадження стратегічного планування діяльності центральних органів виконавчої влади, а також проаналізувало альтернативні шляхи практичного впровадження.

влади (головну мету його діяльності), цілі, завдання, плани дій та очікувані результати у середньостроковій перспективі у відповідності до встановлених пріоритетів Уряду, які виражаються у програмних документах. Стратегічні плани діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади розробляються з врахуванням фінансових можливостей на термін від 3 років, з можливістю щорічного їх уточнення, та затверджуються постановами Кабінету Міністрів України. Стратегічний план діяльності міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади є основою для середньострокового бюджетного планування його діяльності.

Оперативний план діяльності міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади розробляється на основі стратегічного плану терміном на один рік та затверджується наказом міністра або керівника іншого центрального органу виконавчої влади. Оперативний план діяльності міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади містить перелік завдань та заходів, що виконуються для реалізації стратегічного плану протягом відповідного року, а також критеріїв їх результативності. Оперативний план діяльності є основою для формування бюджетною запиту центрального органу виконавчої влади на відповідний рік.

3. Шляхи запровадження стратегічного планування діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади

Запровадженню стратегічного планування у практику роботи центральних органів виконавчої влади має передувати розроблення науково-методичних засад стратегічного планування діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, нормативно-правових засад та основних принципів підготовки і впровадження стратегічних планів, визначення їх місця в системі державних стратегічних документів, а також створення системи підвищення кваліфікації державних службовців із застосування інструментів стратегічного планування.

3.1. Щодо розроблення науково-методичних засад стратегічного планування діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади

З метою забезпечення наукової та експертної підтримки для розроблення проекту Методики стратегічного планування діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади 24 червня 2003 року Мінекономіки отримало пропозиції потенційних виконавців науково-дослідної роботи “Розробка Методики стратегічного планування”, а саме - від Міжнародного центру перспективних досліджень та Науково-дослідного економічного інституту Міністерства економіки та питань європейської інтеграції. За підсумками оцінки зазначених пропозицій переможцем тендеру виконавців визначено Міжнародний центр перспективних досліджень за участю науковців Української академії державного управління Президентів України. Календарним планом встановлено термін виконання зазначеної науково-дослідної роботи - травень 2004 року. В основу Методики стратегічного планування діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади за погодженням з 32 центральними органами виконавчої влади буде покладений проект Методичних рекомендацій щодо запровадження стратегічного планування у практику роботи центральних органів виконавчої влади².

² Проект Методичних рекомендацій щодо запровадження стратегічного планування у практику роботи центральних органів виконавчої влади розроблено Мінекономіки на виконання пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2002 року № 1394 “Про виконання завдань, що впливають з послань Президента України до Верховної Ради України “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки” та “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році” та направлено до Кабінету Міністрів України листом від 1 квітня 2003 року №63-20/1787-10. На етапі розроблення проекту Методичних рекомендацій Мінекономіки не мало можливості залучити наукову та експертну підтримку через відсутність фінансування для проведення наукових досліджень у I кварталі п.р.

3.2. Щодо розроблення нормативно-правових засад та основних принципів підготовки і впровадження стратегічних планів

Для створення умов практичного впровадження стратегічного планування у тактику роботи центральних органів виконавчої влади необхідним є визначення нормативно-правових засад здійснення стратегічного планування, у тому числі застосування стратегічного планування при складанні бюджету в сукупності з державним прогнозуванням та розробленням програм економічного і соціального розвитку. Крім того, обраний Україною стратегічний курс на європейську інтеграцію вимагає узгодження процедур та інструментів державного управління, в тому числі стратегічного планування, з відповідними європейськими стандартами. Досвід інших країн, зокрема США та країн Європи, засвідчує, що процес впровадження стратегічного планування в усіх країнах розпочинався з реалізації пілотних проектів.

Мінекономіки провело ряд консультацій з центральними органами виконавчої влади щодо доцільності започаткування системної роботи з розроблення міністерствами і відомствами стратегічних планів діяльності та визначення оптимального шляху запровадження зазначеного інструменту у практику роботи міністерств і відомств.

Було запропоновано два можливих варіанти:

1) директивне запровадження - одночасне започаткування розроблення та реалізації стратегічних планів в усіх центральних органах виконавчої влади через введення в дію відповідного нормативно-правового акту;

2) запровадження у декількох центральних органах виконавчої влади пілотних проектів її з розроблення та реалізації стратегічних планів, за підсумками реалізації яких прийняти рішення щодо закріплення обов'язковості, порядку і термінів розроблення стратегічних планів у всіх центральних органах виконавчої влади.

За погодженням з 32 центральними органами виконавчої влади пропонується впроваджувати стратегічне планування діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади через започаткування реалізації пілотних проектів з урахуванням специфіки діяльності пілотних центральних органів виконавчої влади. Методика стратегічного планування діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади; перелік центральних органів виконавчої влади, що братимуть участь, у пілотному впровадженні; порядок і терміни реалізації пілотних проектів з стратегічного планування затверджуватиметься постановою Кабінету Міністрів України. Зазначений проект постанови буде внесено Мінекономіки на розгляд Кабінету Міністрів України у серпні 2004 року, після проведення всіх необхідних консультацій з центральними органами виконавчої влади. Реалізація пілотних проектів розпочнеться з 2005 року.

3.3. Щодо визначення місця стратегічних планів міністерств у системі державних стратегічних документів

За підсумками реалізації пілотних проектів Кабінетом Міністрів України буде прийняте рішення щодо включення стратегічних планів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади до державної системи стратегічних документів, визначення порядку і термінів їх розроблення, закріплення їх обов'язковості шляхом розроблення відповідного нормативно-правового акту або введення відповідних положень до законів України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку" та "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади".

3.4. Щодо створення системи підвищення кваліфікації державних службовців

Для успішного здійснення процесу стратегічного планування необхідно, щоб всі працівники відповідних підрозділів досконало володіли процедурами, які застосовуються у цьому процесі. Враховуючи, що стратегічне планування - це новий аспект діяльності міністерств та відомств, проведення відповідного курсу навчання для керівників та фахівців є однією з необхідних умов його запровадження. Потреба у створенні системи підвищення кваліфікації кадрів, в рамках якої державні службовці міністерств, інших центральних органів виконавчої влади навчатимуться процедурам стратегічного планування, прийнятим в країнах ЄС, підтверджена 32 центральними органами виконавчої влади.

Враховуючи досвід та потенціал у проведенні досліджень із стратегічного планування на центральному і регіональному рівнях пропонується доручити розроблення та започаткування у 2004 році відповідної навчальної програми Українській академії державного управління при Президентові України.

Крім того, Мінекономіки вважає необхідним залучити технічну допомогу для підготовки та проведення стажування українських державних службовців в органах виконавчої влади країн Європи.

4. Аналіз відповідності програмним документам

Одним із заходів для забезпечення послідовного реформування системи органів виконавчої влади в напрямі посилення її ефективності та дієздатності, що визначений у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України “Відкритість, дієвість, результативність”, є впровадження механізмів стратегічного планування діяльності органів виконавчої влади та моніторингу виконання прийнятих ними рішень. Запровадження стратегічного планування діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади сприятиме гармонізації українських стандартів і процедур державного управління з європейськими, дозволить суттєво скоротити потоки доручень та створити всі необхідні передумови для переходу роботи Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади на принципи стратегічного управління.

5. Консультації

З метою прийняття узгодженого рішення щодо організації процесу запровадження стратегічного планування діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та визначення плану подальшої роботи у зазначеному напрямку 26 червня 2003 року Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції було проведено міжвідомчу нараду з питань запровадження стратегічного планування діяльності центральних органів виконавчої влади (протокольне рішення міжвідомчої наради додається). У нараді прийняли участь представники 36 центральних органів виконавчої влади та Секретаріату Кабінету Міністрів України.

За підсумками наради визначено:

- запровадження стратегічного планування діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади має відбуватися через започаткування пілотних проектів з розроблення та реалізації стратегічних планів з урахуванням специфіки діяльності центральних органів виконавчої влади;
- відповідальність за розроблення нормативно-правових, методичних та організаційних засад, необхідних для започаткування пілотних проектів, покладена на Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції.

6. Обґрунтування рекомендованого рішення

6.1. Оцінка можливостей та ризиків запровадження стратегічного планування діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади через започаткування розроблення та реалізації стратегічних планів

Можливості:

- Діяльність міністерств, інших центральних органів виконавчої влади плануватиметься виходячи з необхідності досягнення цілей Уряду, визначених Програмою його діяльності.
- Міністерство або інший центральний орган виконавчої влади плануватиме свою роботу на середньостроковий термін з обов’язковим врахуванням фінансових можливостей.
- Цілі діяльності на термін дії плану та операційні цілі визначатимуться вимірюваними, встановлюватимуться чіткі критерії їх досягнення.
- Завдання та програми, що не є першочерговими, скорочуватимуться та ліквідуватимуться внаслідок незабезпеченості ресурсами.
- Запроваджуватиметься звітність, моніторинг та оцінка виконаній плану.

- Підвищуватиметься рівень зацікавленості та довіри громадськості до діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади внаслідок відкритості процесу стратегічного планування та інформування про результат діяльності.

Ризики:

- Необхідність фінансового забезпечення для створення системи підвищення кваліфікації з стратегічного планування керівництва та працівників міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, проведення відповідних навчальних програм та тренінгів.
- Неготовність системи взаємодії міністерств і відомств з вищим центральним органом виконавчої влади. Наявність системи управління на основі доручень практично унеможливить перехід до стратегічного планування діяльності міністерств і відомств.
- Необхідність проведення організаційних змін у центральних органах виконавчої влади, спрямованих на створення структурних підрозділів, що забезпечуватимуть реалізацію динамічного процесу стратегічного планування у відповідній установі.

6.2. Оцінка переваг та недоліків запровадження стратегічного планування діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади через започаткування пілотних проектів

Переваги:

- Пілотне впровадження надасть можливість уникнути в подальшому організаційних проблем та недоліків Методики стратегічного планування діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, які будуть виявлені у процесі розроблення та впровадження пілотних стратегічних планів.
- Тільки за підсумками пілотного впровадження можливо зробити висновки щодо:
 - підвищення ефективності державного управління через запровадження стратегічного планування діяльності центральних органів виконавчої влади;
 - шляхів уникнення ризиків, зазначених у п.6.2 цього аналітичного документу;
 - доцільності закріплення обов'язковості розроблення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади стратегічних планів, визначення оптимального порядку та термінів їх розроблення, виконання, моніторингу, коригування та звітності;
 - визначення місця стратегічних планів у системі державних стратегічних документів

Недоліки:

- У керівників міністерств і відомств відсутні стимули щодо започаткування пілотних проектів в очолюваних ними центральних органах виконавчої влади, оскільки відсутні гарантії щодо зміни системи взаємодії цих органів з Кабінетом Міністрів України.

Висновок: запровадження стратегічного управління вимагає впровадження нового методу взаємодії пілотних установ з Секретаріатом Кабінету Міністрів України - взаємодії на основі планування та моніторингу політики, що сприятиме посиленню координації та відповідальності за виконання запланованих цілей і завдань, зміцненню горизонтальних стосунків між центральними органами виконавчої влади; при цьому система управління на основі доручень буде доцільною тільки в разі необхідності забезпечення реагування на події, які не передбачені плановою діяльністю.

7. Впровадження

1. Мінекономіки розроблятиме проект Методики стратегічного планування діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та пропозиції щодо порядку і термінів реалізації в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади пілотних проектів з стратегічного планування до травня 2004 року;
2. Протягом червня 2004 року Мінекономіки проведе консультації з центральними органами виконавчої влади щодо погодження проекту Методики стратегічного планування діяльності

міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та пропозицій щодо порядку та термінів реалізації в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади пілотних проектів з стратегічного планування, а також щодо визначення міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, зацікавлених розпочати реалізацію пілотних проектів з стратегічного планування.

3. За підсумками проведеної роботи Мінекономіки внесе проект постанови Кабінету Міністрів України щодо започаткування пілотних проектів з стратегічного планування разом з проектом Методики стратегічного планування діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади на розгляд Кабінету Міністрів України у серпні 2004 року.
4. Рішення щодо включення стратегічних планів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади до державної системи стратегічних документів буде прийнято Кабінетом Міністрів України за підсумками реалізації пілотних проектів шляхом розроблення відповідного нормативно-правового акту або введення відповідних положень до законів України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку” та “Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади”.

8. Рекомендоване протокольне рішення

1. Визначити, що запровадження стратегічного планування діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади має відбуватися на основі реалізації пілотних проектів з урахуванням специфіки діяльності центральних органів виконавчої влади.
2. Визнати необхідним створення системи підвищення кваліфікації кадрів, в рамках якої державні службовці міністерств, інших центральних органів виконавчої влади навчатимуться процедурам стратегічного планування, прийнятим в країнах ЄС.
3. Відповідальність за розроблення нормативно-правових, методичних та організаційних засад, необхідних для започаткувати пілотних проектів, покласти на Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції.
4. **Українській академії державного управління при Президентові України** розглянути можливість створення системи підвищення кваліфікації кадрів, в рамках якої державні службовці міністерств, інших центральних органів виконавчої влади навчатимуться процедурам стратегічного планування, прийнятим в країнах ЄС, розроблення та започаткування у 2004 році відповідної навчальної програми та надати пропозиції Кабінету Міністрів України.
5. **Міністерству економіки та з питань європейської інтеграції:**

5.1. Розробити проект Методики стратегічного планування діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (далі - Методика) з урахуванням необхідності:

- узгодження процедур стратегічного планування з стандартами та форматами, прийнятими в країнах ЄС;
- наукового обґрунтування вибору моделі та критеріїв оцінки діяльності центральних органів виконавчої влади на основі аналізу та адаптації відповідних моделей, що застосовуються в органах державного, управління країн ЄС (найпоширеніші моделі - CAF та EFQM);
- узгодження стратегічного плану з середньостроковим бюджетним плануванням відповідного центрального органу виконавчої влади з метою фінансового забезпечення реалізації стратегічного плану;
- визначення порядку організації процесу стратегічного планування (за основними етапами) в міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади;
- розроблення словнику термінів.

Термін: травень 2004 року

Міністерству фінансів України

Міністерству юстиції України

Головному управлінню державної служби України

5.2. Розробити пропозиції щодо порядку та термінів реалізації в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади пілотних проектів з стратегічного планування.

Термін: травень 2004 року

5.3. Провести консультації з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади щодо:

- погодження проекту Методики та пропозицій щодо порядку та термінів реалізації в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади пілотних проектів з стратегічного планування;
- визначення міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, зацікавлених розпочати реалізацію пілотних проектів з стратегічного планування.

Термін: червень 2004 року

5.4. За підсумками виконання пп. 5.1 - 5.3 внести проект постанови Кабінету Міністрів України щодо започаткування пілотних проектів з стратегічного планування разом з проектом Методики стратегічного планування діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади на розгляд Кабінету Міністрів України.

Термін: серпень 2004 року

5.5. Внести пропозиції щодо ініціювання проекту міжнародної технічної допомоги для підготовки та стажування державних службовців міністерств, інших центральних органів виконавчої влади у підрозділах, що займаються стратегічним плануванням в органах виконавчої влади країн Європи.

Термін: 2003-2004 роки

Додаток: Протокольне рішення міжвідомчої наради з питань запровадження стратегічного планування діяльності центральних органів виконавчої влади на 3 арк.

Виконуючий обов'язки Міністра економіки
та з питань європейської інтеграції

В. Першин

Протокольне рішення
міжвідомчої наради
з питань запровадження стратегічного планування діяльності
центральної виконавчої влади

Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції,
26 червня 2003 року, 16:00-17:00, зала засідань колегії (к. 459)

Порядок денний:

1. Виступ Першого заступника Державного секретаря І.Шумила щодо проведеної роботи з запровадження стратегічного планування діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.
2. Обговорення та прийняття рішення щодо організації процесу запровадження стратегічного планування діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та плану подальших дій у зазначеному напрямку.

Прийняті рішення:

1. Підтримати необхідність запровадження стратегічного планування діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади як інструменту підвищення ефективності державного управління.
2. Визнати необхідним створення системи підвищення кваліфікації кадрів, в рамках яке державні службовці міністерств, інших центральних органів виконавчої влади навчатимуться процедурам стратегічного планування, прийнятим в країнах ЄС.
3. Визначити, що запровадження стратегічного планування діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади має відбуватися на основі реалізації пілотних проектів з урахуванням специфіки діяльності центральних органів виконавчої влади.
4. Відповідальність за розроблення нормативно-правових, методичних та організаційних засад, необхідних для започаткування пілотних проектів, покласти на Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції.
5. Міністерству економіки та з питань європейської інтеграції:

5.1. На основі методичних рекомендацій щодо запровадження стратегічного планування у практику роботи центральних органів виконавчої влади розробити проект Методики стратегічного планування діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (далі - Методика) з урахуванням необхідності:

- узгодження процедур стратегічного планування з стандартами та форматами, прийнятими в країнах ЄС;
- наукового обґрунтування вибору моделі та критеріїв оцінки діяльності центральних органів виконавчої влади на основі аналізу та адаптації відповідних моделей, що застосовуються в органах державного управління країн ЄС (найпоширеніші моделі - CAF та EFQM);
- узгодження стратегічного плану з середньостроковим бюджетним плануванням відповідного центрального органу виконавчої влади з метою фінансового забезпечення реалізації стратегічного плану;
- визначення порядку організації процесу стратегічного планування (за основними станами) в міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади;
- розроблення словнику термінів.

Термін: травень 2004 року

5.2. Розробити пропозиції щодо порядку та термінів реалізації в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади пілотних проектів з стратегічного планування.

Термін: травень 2004 року

5.3. Провести консультації з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади щодо:

- погодження проекту Методики та пропозицій щодо порядку та термінів реалізації в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади пілотних проектів з стратегічного планування;
- визначення міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, зацікавлених розпочати реалізацію пілотних проектів з стратегічного планування.

Термін: червень 2004 року

5.4. За підсумками виконання пп. 5.1 - 5.3 внести проект постанови Кабінету Міністрів України щодо започаткування пілотних проектів з стратегічного планування разом з проектом Методики стратегічного планування діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади на розгляд Кабінету Міністрів України.

Термін: серпень 2004 року

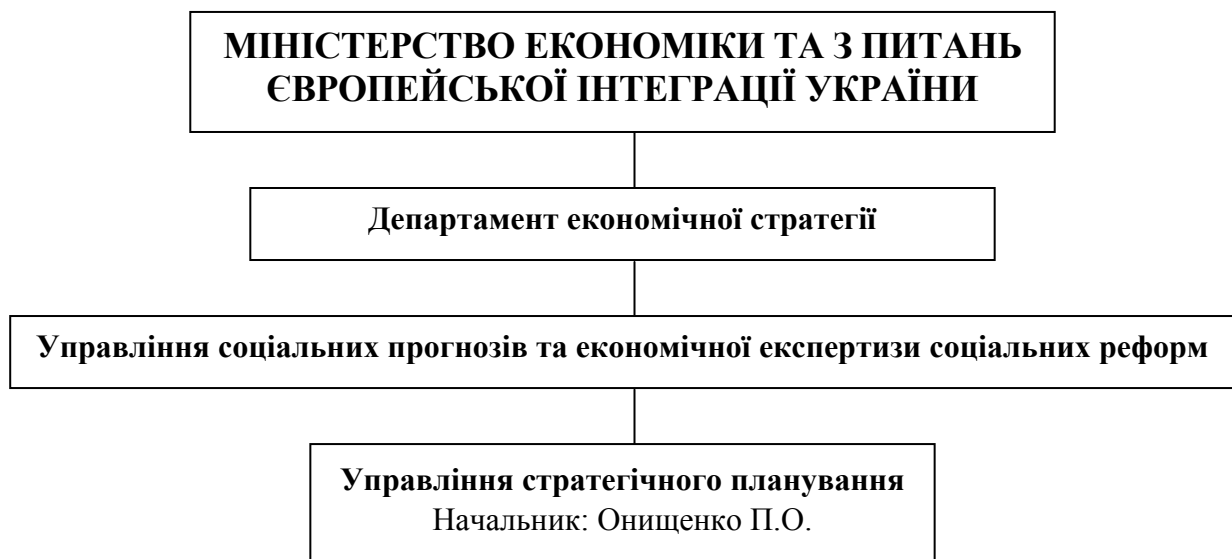
Погоджено:

Мельник С.І.	Заступник Державного секретаря, Міністерство аграрної політики України
Зарудна Н.І.	Заступник Державного секретаря, Міністерство закордонних справ України
Біжан І.В.	Перший заступник Державного секретаря, Міністерство оборони України
Орда О.М.	Заступник Державного секретаря, Міністерство охорони здоров'я України
Ніколайко І.В.	Заступник Державного секретаря, Міністерство культури та мистецтв України
Солдатенко М.О.	Заступник Державного секретаря, Міністерство праці та соціальної політики України
Демиденко А.Ф.	Перший заступник Державного секретаря, Міністерство транспорту України
Сташук В.А.	Заступник Голови комітету, Державний комітет по водному господарству України
Боряк Г.В.	Перший заступник Голови комітету, Державний комітет архівів України
Марчук Ю.М.	Заступник Голови комітету, Державний комітет лісового господарства України
Білянський О.М.	Заступник Голови комітету, Державний комітет України з питань житлово-комунального господарства
Радченко К.Г.	Заступник Голови комітету, Державний комітет України по земельним ресурсам
Жовтянський В.А.	Заступник Голови комітету, Державний комітет України з енергозбереження
Новиченко М.Р.	Перший заступник Голови комітету, Державний комітет у справах релігії
Сидоренко М.С.	Перший заступник Голови комітету, Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики

Ревякін О.М.	Заступник Голови комітету, Державний комітет ядерного регулювання України
Воронін В.М.	Заступник Голови комітету, Державний комітет у справах національностей та міграції України
Омельченко А.В.	Заступник Голови комітету, Державний комітет зв'язку та інформації України
Зубко Ю.Г.	Перший заступник Голови комітету, Державний комітет України у справах ветеранів
Пашина Н.П.	Перший заступник Голови, Державне казначейство України
Черненко С.О.	Заступник Голови, Антимонопольний комітет України
Самарцев С.В.	Заступник Голови, Державна туристична адміністрація України
Дьомін Ю.М.	Заступник Голови, Державна митна служба України
Сороко В.М.	Заступник начальника Головного управління державної служби України
Котко В.Г.	Член Національної комісії регулювання електроенергетики України
Горбатенко В.В.	Директор департаменту, Міністерство юстиції України
Мокрієв В.М.	Директор департаменту, Державна податкова адміністрація України
Борисов М.	Заступник директора Департаменту, Міністерство палива та енергетики України
Іванченко М.В.	Заступник директора Департаменту, Міністерство промислової політики України
Григор А.Ф.	Начальник управління, Державний комітет України з будівництва та архітектури
Потомський Ю.В.	Начальник управління, Державний комітет у справах охорони державного кордону України

Перший заступник Державного секретаря
Міністерства економіки та з питань
європейської інтеграції

І. Шумило



3. Стратегічне планування в США, Польщі, Латвії (матеріали)

- 3.1 Комплексне стратегічне планування у штаті Міссурі
- 3.2 Застосування процесу стратегічного планування
- 3.3 Оперативний план (формат, керівні принципи та інструкції на 2000-2001 фінансовий рік)
- 3.4 Директиви щодо планування державної політики
- 3.5 Стратегія реформування системи державного управління на 2001-2006 рр.
- 3.6 Додатки до Стратегії реформування (модернізації) системи державного управління на 2001-2006 рр.
- 3.7 Програма реалізації стратегії реформування (модернізації) системи державного управління (проект)
- 3.8 Стратегічне управління та розробка курсу політики: необхідність створення послідовної стратегії
- 3.9 Стратегічне планування: планування діяльності та управління змінами в державній службі
- 3.10 Стратегічні рекомендації щодо інституційної розбудови в Латвії

3.1. Комплексне стратегічне планування у штаті Міссурі

(Комісія з менеджменту, штат Міссурі, США
<http://www.mri.state.mo.us/SP/splanm&g.html>)

Матеріали підготовлені в межах проекту “Мережа груп з розробки політики в Уряді України”, що є результатом спільної ініціативи Секретаріату Кабінету Міністрів України та Міжнародного центру перспективних досліджень і здійснюється в межах проекту “Радники з державної політики на підтримку реформ в Україні (PAR)” Канадського бюро міжнародної освіти (CBIE) за фінансової підтримки Канадського агентства міжнародного розвитку (CIDA).

**Комплексне
стратегічне планування у штаті Міссурі**
Модель та основні інструкції



Грудень 1999

Зміст

Вступ

Наказ КОМАП

Засади

Концептуальна основа

Прозорість у спрямуванні

Процес комплексного планування

Роль керівництва штату

Спільне бачення штату Міссурі

Покажіть мені результати

Прозорість структури

Процес комплексного планування

Структура планування

Модель стратегічного планування

Модель

Планування, як планувати

Мандати

Бачення

Місія

Цінності

Внутрішнє та зовнішнє оцінювання

Стратегічні проблеми

Цілі

Бажані наслідки

Заходи для досягнення наслідків

Завдання

Заходи для реалізації завдань

Стратегії

Перебіг стратегічного планування

Перебіг планування

Приклади поетапної деталізації плану

Приклад Департаменту початкової та середньої освіти

Приклад Департаменту природних ресурсів

Приклад Департаменту праці та промислових відносин

Приклад Департаменту охорони здоров'я

Точність вимірювання

Процес комплексного планування

Роль результатів

Оцінювання результатів

Бюджетний процес

Формат стислого викладу виконавця

Графік розробки комплексного стратегічного плану

Глосарій

Вступ

Комісія з менеджменту та продуктивності. Наказ щодо реалізації КОМАП 94-04

Беручи до уваги, що міссурійці мають право на уряд, який спрямовує свою діяльність на забезпечення найважливіших інтересів громадян, скорочує бюрократичний апарат і забезпечує, щоб громадськість сповна отримувала від кожного долара, вкладеного в її уряд, та

враховуючи, що міссурійці мають право на уряд, який є повністю відповідальним перед народом, що реагує на його потреби, ясно визначаючи цілі, завдання, стратегію та показники їх виконання, службовці якого слугують громадськості, прагнучи до постійного поліпшення обслуговування клієнтів, думаючи та діючи стратегічно; та

зважаючи, що міссурійці мають право на уряд, який дотримується певної ціннісної орієнтації в організації діяльності його органів та розподілі ресурсів; передбачає стандарти та точки відліку для вимірювання результатів і процесів, що піддаються оцінюванню; і

беручи до уваги, що громадяни штату Міссурі мають право на уряд, органи якого співпрацюють з метою ефективного владнання викликів, що постають перед нашим суспільством, тісно координуючи свої реагування на політичні справи;

отже, я, Мел Карнеген, губернатор штату Міссурі, схвалюю процес комплексного стратегічного планування для штату Міссурі, накресленого в моделі, викладеній у звіті Організаційного планового комітету Комісії з менеджменту та продуктивності.

Комплексне стратегічне планування має стати основою для здійснення програми й розподілу ресурсів штату. Починаючи з 1996-1997 бюджетного року процеси планування та асигнування відповідно до бюджету пов'язуються так, щоб підвищити відповідальність, зосереджуючи більше уваги на вигодах і результатах, а не на діяльності та навантаженнях.

У подальшому я створюю Раду штату Міссурі з питань планування діяльності між агенціями, яка забезпечуватиме управління здійсненням процесу комплексного стратегічного планування у виконавчій гілці влади та координуватиме її дії з законодавчою гілкою, аби забезпечити, щоб стратегічний план став основою для заявок щодо асигнування ресурсів з боку агенцій штату.

Рада має:

- допомагати департаментам шляхом сприяння використанню й удосконаленню моделі стратегічного планування та посібника зі стратегічного планування, розробленого Організаційним плановим комітетом КОМАП;
- сприяти ефективному координуванню й інтегруванню реагування департаментів на проблеми, що переходять організаційні межі;
- слугувати центром аналізу та синтезу інформації для департаментів, надаючи технічну допомогу, поради та підготування в галузі стратегічного планування;
- розв'язувати питання щодо процесу планування та рекомендувати губернаторові методи вдосконалення ефективності та дієвості планування.

Рада складається щонайменше з 20 осіб. Голову призначатиму я:

- кожен із шістнадцяти виконавчих департаментів призначає по одному члену Ради;
- спікер Палати представників призначає одного члена Ради зі складу Палати;
- тимчасовий голова Сенату призначає одного члена Ради зі складу Сенату;
- один член Ради – заступник директора Адміністративної комісії з питань планування;
- одного члена Ради призначають від Адміністрації губернатора та
- та інші члени на розсуд губернатора.

НА ПІДТВЕРДЖЕННЯ ВИКЛАДЕНОГО

я поставив свій власноручний підпис

та скріпив печаткою штату Міссурі

в місті Джеферсоні у 22-ий день березня 1995 року.

Губернатор

Засади

Для успішної реалізації ідеального процесу Комплексного стратегічного планування слід дотримуватися такого:

- процес Комплексного стратегічного планування слід засереджувати на клієнті (громадянинові). Агенціям слід чітко визначити своїх клієнтів і їхні сподівання. Стратегії невпинного вдосконалення надання послуг, оцінювання того, як задовольняють клієнтів, та конкретного виміру наслідків (результатів) мають впливати з реалізації процесу планування;
- процес Комплексного стратегічного планування має ґрунтуватися на Спільному баченні штату;
- процес Комплексного стратегічного планування має інтегрувати навколо Спільного бачення планування, здійснюване агенціями штату, розподіл ресурсів і реалізацію програми;
- агенціям штату слід співпрацювати, прагнучи досягнення спільних результатів;
- процеси планування агенціями штату мають ґрунтуватися на спільній моделі планування, яка містить спільну термінологію та календарні плани дій. Однак, визнаючи відмінності щодо розмірів, адміністративних потенційних можливостей, повноваження, що надають їй згідно з законом, та залучення посередників, кожна агенція має гнучко підходити до методики планування з урахуванням потреб клієнтів і задовольняти індивідуальні потреби в діяльності цієї агенції;
- процес Комплексного стратегічного планування має бути безперервним процесом, що спричинює перегляд програм агенцій і спрямовує бюджетні запити агенцій, визначаючи законодавчі пріоритети в щорічному законодавчому процесі;
- урядові штату слід вимірювати успіх процесу комплексного стратегічного планування за просуванням до досягнення спільного бачення, а також оцінюючи витрати в процесі досягнення результатів і виконанні завдань. Цей процес має окреслювати результати та завдання й стежити за прогресом у здійсненні заходів;
- наші працівники є найціннішим ресурсом штату Міссурі. Процес комплексного стратегічного планування є засобом, за допомогою якого працівники штату зможуть управляти обслуговуванням клієнтів і розв'язанням проблем. Агенції заохочують сприяти залученню працівників до процесу планування – особливо під час внутрішнього оцінювання та на стадіях вироблення стратегії;
- процес комплексного стратегічного планування має стати постійною та високо-оцінюваною частиною діяльності уряду штату, що буде реальною і результативною як для законодавчої, так і виконавчої гілок. Нагальною є потреба в заохоченнях, які послідовно та справедливо відзначатимуть зразкову діяльність агенцій штату та лідерів законодавчої гілки, спрямовану на досягнення спільного бачення;
- тоді як від реалізації процесу комплексного стратегічного планування будуть безпосередні короткострокові блага, для повного запровадження всього процесу потрібно буде багато років.

Концептуальна основа

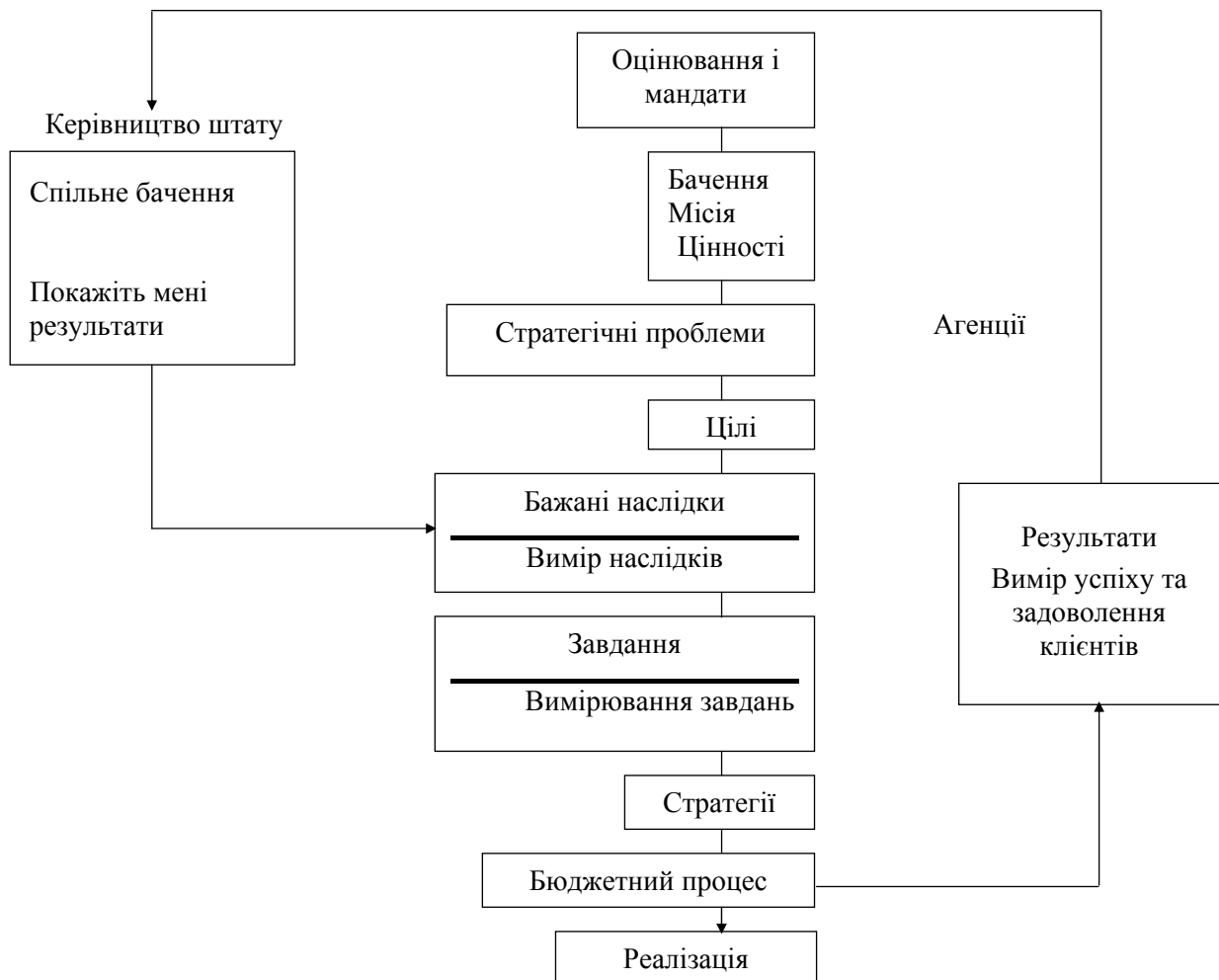
Якщо процес комплексного стратегічного планування здійснюватиметься ефективно, він зможе:

- зосередити увагу на наказах виборців, пріоритетах і діях уряду штату стосовно досягнення спільного бачення – **прозорість в спрямуванні**;
- забезпечити цінний і комплексний процес планування для складання програм агенцій та розподілу ресурсів штату через законодавчий процес – **прозорість структури** та
- забезпечити стандарт для вимірювання успіху цих процесів і реальних результатів уряду штату в реалізації спільного бачення для Міссурі та його громадян – **точність вимірювання**.



Прозорість у спрямуванні

Процес комплексного планування



Прозорість у спрямуванні – Однією із функцій керівництва штату Міссурі є визначення бачення майбутнього Міссурі, сприяння його досягненню та помітні результати служби громадянам з боку уряду. Якщо всі агенції рухаються в одному й тому ж напрямку, підвищується їхня продуктивність.

Роль керівництва штату

Процес комплексного планування буде найуспішнішим для уряду штату, якщо він ґрунтуватиметься на спільному баченні для Міссурі та його народу. Зрештою, він має відобивати бачення громадян Міссурі та знаходити підтримку міссурійців.

Розвиток спільного бачення встановлюватиме напрямок для розвитку штату в різних галузях, що може відображатися в цілях і завданнях агенцій штату. Спільне бачення допомагатиме штату зайняти таку позицію, аби повною мірою скористатися тими можливостями, що виникають, для того щоб розв'язувати найважливіші проблеми та складні завдання, які поставатимуть перед штатом впродовж наступних п'яти, десяти та двадцяти років.

Спільне бачення штату Міссурі

Міссурі – це громада всього штату, в якій уряд штату заохочує та підтримує здійснення мрій, впевненості в майбутньому, справедливості та можливостей, водночас працюючи в напрямку захисту прав і свобод особи.

Уряд штату Міссурі працює зі своїми громадянам, що мають почуття власної гідності, пропонуючи їм найкращу якість життя, зокрема й:

- здоров'я, безпеку та необхідну підтримку;
- освіту світового рівня, що надає можливість гарного працевлаштування;
- гарне житло у сповнених життя містах і кварталах;
- здорову економіку;
- ефективне та шановане природне довкілля та
- можливості для успіху.

Уряд штату Міссурі буде підзвітнішим громадянам Міссурі, ставлячи народ вище чиновників-бюрократів. Ми покладаємося на високі моральні якості, дієвість і здоровий глузд, які допоможуть перевершити сподівання громадськості щодо швидкого реагування та відмінної служби й забезпечать цінності та дивіденди на кожен інвестований долар. Мірою успіху будуть результати для наших громадян.

Уряд штату Міссурі в партнерстві з приватними громадянами просуватиметься вперед із впевненістю та надією, роблячи ставку на успішне та безпечне майбутнє.

Покажіть мені результати

Заможні міссурійці:

Квітучі фірми, ферми, сім'ї та громади

1. Збільшилась кількість робочих місць в оплатою понад 10 доларів за годину.
2. Збільшилась кількість доларів нових інвестицій у фірми та ферми Міссурі.
3. Підвищилась продуктивність фірм і ферм Міссурі.
4. Зменшився відсоток міссурійців, що отримують державну допомогу.
5. Збільшився відсоток міссурійців, застрахованих на випадок хвороби.
6. Збільшився доступ до високоякісного догляду за дітьми для сімей, що працюють.
7. Збільшився відсоток міссурійців з доходами, що перевищують 100% прожиткового мінімуму.
8. Зменшилась кількість громад з високою концентрацією бідності.

Освічені міссурійці:

Діти, підготовлені до навчання, школярі та студенти, що досягають успіхів, і висококваліфіковані робітники

9. Зріс відсоток дітей, що вступають до школи підготовленими до навчання.
10. Збільшився відсоток школярів і студентів, що досягають запланованого рівня підготування на різних етапах до закінчення навчання.
11. Збільшився відсоток 18-літніх з атестатом про середню або загальну освіту.
12. Збільшився відсоток осіб у віці від 25 до 65, які закінчили 14-літній курс навчання.

Здорові міссурійці:

Здорові немовлята, зменшення впливу хвороб, чисті повітря та питна вода

13. Збільшення відсотка вагітностей, внаслідок яких народжуються здорові немовлята.
14. Зменшення рівня дитячої смертності.
15. Зменшення рівня вагітності серед жінок до 18 років.
16. Зменшення впливу інфекційних і хронічних хвороб.
17. Поліпшення якості повітря та питної води в Міссурі.

Захищені міссурійці:

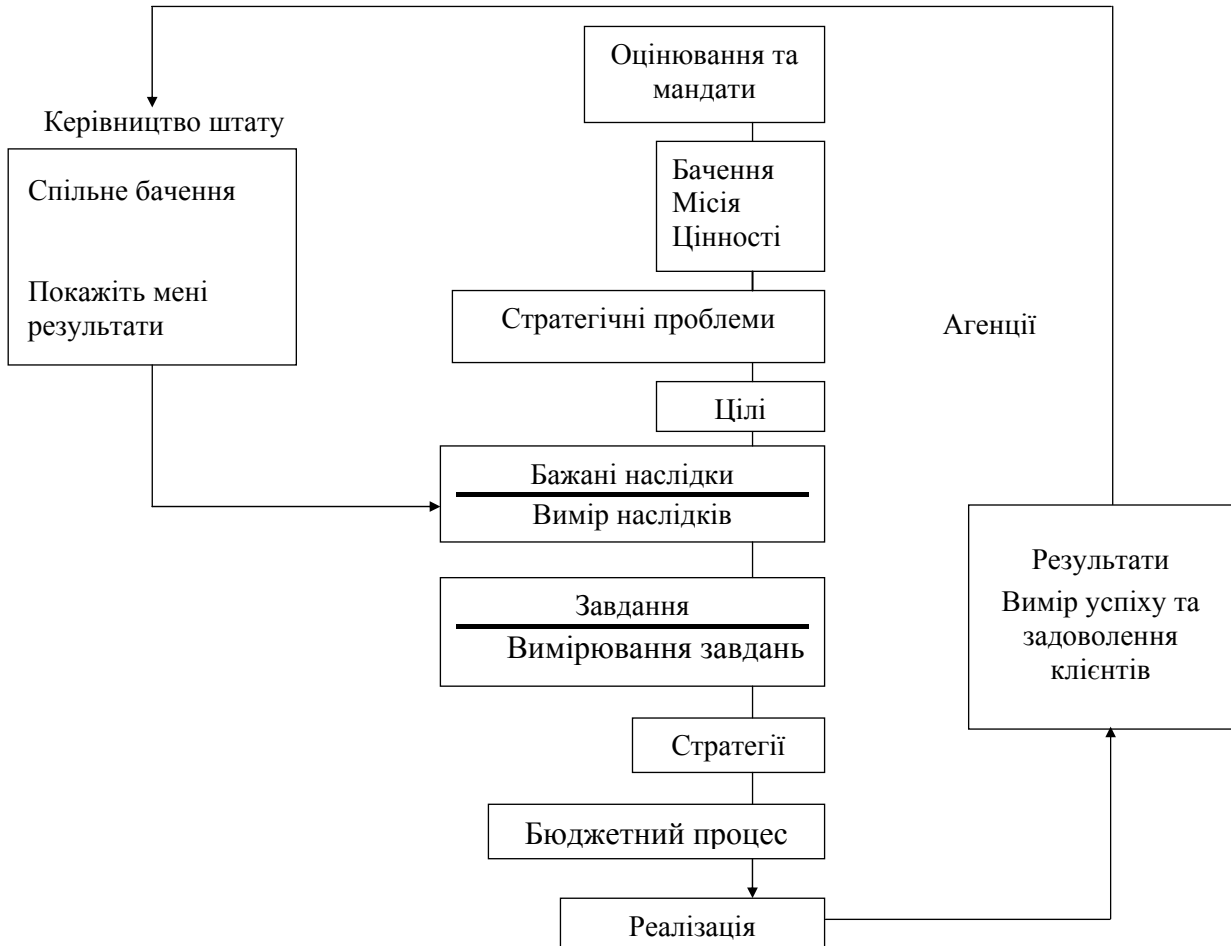
Захищеність від злочинності, насильства в сім'ї та шкоди, завданної вживанням алкоголю та наркотиків

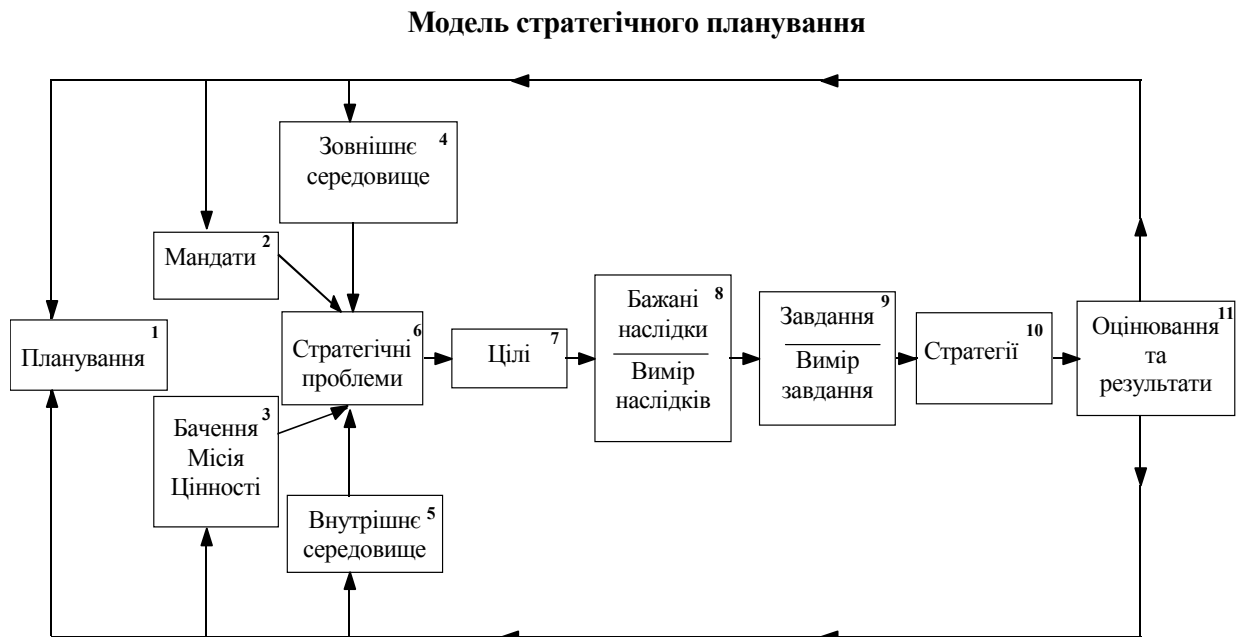
18. Зменшилась кількість злочинів проти особи.
19. Зменшилась кількість злочинів проти власності.
20. Зменшилась кількість випадків насильства в сім'ї.
21. Зменшилась кількість ушкоджень і смертей, пов'язаних із вживанням алкоголю та наркотиків.

Відповідальний за свої дії уряд:

Розсудливе управління та розпорядження ресурсами штату

22. Зменшення співвідношення поточних видатків уряду штату
23. Поліпшення захищеності інвестицій громадськості в основний капітал, що перебуває у власності штату (дороги, мости та будівлі).
24. Збільшення представників меншин і жінок на посадах з вищим рівнем заробітної плати в уряді штату та в системі постачання штату.
25. Ліпший захист земель і водних ресурсів Міссурі.

Прозорість структури**Процес комплексного планування**

Модель стратегічного планування

Щороку виконавча гілка планує принаймні на 3-5 років на майбутнє. Слід щорічно ретельно переглядати план, аби визначити, які зміни можуть бути потрібними для того, щоб відреагувати на зміни в навколишньому оточенні, зокрема й такі як законодавчий мандат та потреби/сподівання клієнтів. Запровадження таких змін підтримує динамічність плану та його реагування на потреби громадян.

11-ступенева модель стратегічного планування забезпечує прозорість структури процесу планування окремої агенції, а також процес комплексного планування всіх 16 агенцій штату. Такий підхід надає основні необхідні напрямки для здійснення стратегічного планування, побудовані на спільному календарі та спільних термінах, водночас дозволяючи гнучкість у межах кожного ступеня для врахування внутрішніх організаційних відмінностей.

1. Плануючи, як планувати: цей перший ступінь становить попередню роботу, яку необхідно виконати до того, як зможе розпочатися фактичний процес планування. Мета цього ступеня для кожної агенції – внутрішньо узгодити загальні зусилля стратегічного планування та основні ступені планування.

2. Мандати: на кожну агенцію впливають конституційний і/або законодавчий мандати. На ранній стадії в цьому процесі агенціям слід розглянути які має виконати кожна агенція. Агенціям слід дослідити бачення штату для того, щоб подивитися, як їхній стратегічний план пов'язується із цим баченням, і оцінити роль та доцільність цих мандатів, наскільки вони стосуються повсякденного бізнесу та майбутньої діяльності.

3. Бачення, місія та цінності: визначення бачення, місії та цінностей агенції є вирішальним для встановлення стратегічного спрямування цієї агенції.

4 і 5. Зовнішнє та внутрішнє оцінювання середовища: зовнішнє та внутрішнє оцінювання є оцінюванням ключових чинників, що впливають на агенцію. Детальне оцінювання тенденцій, умов, можливостей і перешкод спрямовує розроблення кожного елемента стратегічного плану. Цей тип оцінювання може бути кількісним, але може також містити і якісні підсумки. Зовнішні чинники – економічні умови, міграцію населення, технічне просування, географічні зміни та зміни законів. Внутрішні чинники можуть включати стратегію менеджменту, обмеженість ресурсів, організаційну структуру, штат та експлуатаційні процедури.

6 і 7. Стратегічні проблеми та цілі: перш ніж може бути визначено цілі агенції, має бути розв'язано стратегічні проблеми. Стратегічні проблеми є тими внутрішніми або зовнішніми викликами для бачення, місії, мандату, стратегії, способу здійснення бізнесової діяльності або культури. Стратегічне планування зосереджує увагу на досягненні найкращої “відповідності” між агенцією та середовищем, що її оточує. Твердження щодо стратегічної проблеми має бути викладено стисло, при цьому слід перерахувати чинники, які перетворюють цю проблему на основоположне стратегічне питання. Цілі визначають напрямок, в якому агенція прагне рухатися для розв'язання своїх стратегічних проблем.

8. Бажані наслідки: наслідки є кінцевими позначками або результатами щодо загального блага, якими може визначатися рівень досягнутого успіху.

9 і 10. Завдання і стратегії: завдання – це конкретні цілі для поліпшення виконання, розраховані на те, щоб свідчити про успіх чи вплив програми або підходу. Бізнесові операції агенції визначаються через завдання (якого успіху агенція прагне досягти) та стратегії (яким чином ці завдання буде досягнуто). Розподіл ресурсів (асигнування відповідно до бюджету) та визначення кількості послуг і продукції (випуск продукції) поєднується з реалізацією стратегії. Завдання та стратегії відбивають внесок вашого департаменту в досягнення бажаних наслідків.

11. Оцінювання та результати: відповідальність перед громадянами Міссурі є вкрай необхідною, якщо уряд має успішно встановити партнерство між приватним і державним секторами, яке є необхідним для досягнення бажаних наслідків. Щорічне оцінювання зробленого та звітування про просування в напрямку бажаних наслідків і завдань сприяє підвищенню відповідальності. Таке оцінювання також допомагає агенціям в удосконаленні завдань і стратегій, цим самим підвищуючи їх ефективність і дієвість.

Планування, як планувати: опис розроблення стратегічного плану організації

Плануйте, як планувати – це план проекту, який описує розроблення організацією свого стратегічного плану. Спершу має бути рішення стосовно того, хто буде залучатися до цього процесу і на якому етапі вони будуть залучені. Учасники процесу планування мають зрозуміти мету, основні принципи, методiku та очікувані переваги стратегічного планування.

Для того щоб досягти успіху у виробленні стратегічного плану, ви потребуєте два чинники: планування та люди. Основними перемінними є послідовність елементів або кроків та участь відповідних людей. Досягнення всіх переваг стратегічного планування вимагає ретельного продумування та доброї організації процесу планування.

У процесі стратегічного планування є логічна послідовність елементів. Загалом плановики мають завершити один елемент, перш ніж перейти до наступного, хоча інколи їм навіть потрібно буде повернутися і внести зміни до попередніх елементів.

До процесу стратегічного планування мають залучатися правильні люди. Удосконалення ефективності, ухвалення рішень, спільних зусиль і якості залежать від досягнення високого рівня почуття власності: люди, що виконують план, мають відчувати, що це їхній план.

План стратегічного планування накреслює послідовність кроків стратегічного планування, складає список учасників, що залучаються на кожному етапі процесу ухвалення рішень, описує типи рішень, які вони ухвалюватимуть, та зазначає, коли й де вони прийматимуть ці рішення.

Якщо план стратегічного планування не було складено, цей процес, імовірно, може зупинитися. Учасники виявлять, що вони не мають достатньої інформації для ухвалення основних рішень, або виявлять, що важливі люди не беруть участі в прийнятті рішень.

Критерії для планування плану

Ефективний план складання плану буде:

- визначати відданість верхівки управлінців процесу стратегічного менеджменту;
- встановлювати горизонт планування;
- перераховувати людей, які сприятимуть кожному етапу цього процесу;
- накреслювати основні етапи чи завдання в процесі стратегічного планування;
- встановлювати послідовність та розклад подій;
- визначати перешкоди на шляху стратегічного планування та шляхи їх подолання.

Приписи: Уповноваження або розпорядження щодо реалізації стратегії, що впливає із федеральних законів або законів штату.

Приписи встановлюють, що має бути зроблено або слід зробити згідно зі стратегією організації, а також згідно з федеральними положеннями чи правилами штату. Для того щоб встановити напрям майбутнього розвитку організації, необхідно враховувати приписи або як дозвіл, або обмеження того, що ви можете досягти і як цього можна досягти.

Потрібне чітке усвідомлення того, якими є ваші приписи та їх значення для дій і які ресурси потрібні. Чи дійсно ваші дії є дозволеними або обмеженими у такою мірою, як ви про це думаєте? Будьте обережними. Не переоцінюйте один аспект приписів вашій організації за рахунок інших.

Бачення: опис ідеального майбутнього стану організації чи програми

Бачення визначає відчуття агенцією свого майбутнього спрямування, її мрії про ідеальний стан або чому їй слід робити те, що вона робить. Це бачення має бути досить виразним, щоб заохочувати та надихати персонал агенції на дії й досягнення. Усі дії департаменту та його працівників слід спрямовувати на досягнення цього бачення.

Приклади декларацій про бачення

Департамент психічного здоров'я встановив бачення “Життя без обмежень: міссурійці мають бути вільними жити своїм життям і здійснювати свої мрії без обмежень щодо психічного здоров'я, зловживань алкоголем та іншими наркотичними речовинами”.

Бачення Департаменту виправних закладів є: “У партнерстві з усіма міссурійцями ми створимо безпечніші громади через збалансовану виправну систему в'язниць і санкції в громаді”.

Бачення Департаменту сільського господарства: “Бути лідером динамічного, раціонального, квітучого сільського господарства”.

Місія: виклад цілі агенції та підстави для його існування

Виклад місії забезпечує підґрунтя для визначення загального спрямування агенції, діяльності агенції, продукції, яку воно надає своїм клієнтам, та на чому саме мають зосереджувати свою увагу працівники агенції. Здатність викладу місії роз'яснити мету, вказати спрямування та деталізувати, кому агенція має слугувати, може усунути непотрібні конфлікти в агенції. Для того щоб належним чином розробити виклад місії, агенції слід проаналізувати потреби своїх клієнтів та інших зацікавлених осіб, зокрема й громадськості, легіслатури та будь-яких інших осіб, що отримують продукцію та послуги агенції. Увага до потреб клієнта й інших зацікавлених осіб є вирішальною, тому що задоволення їхніх потреб є основою успіху державних організацій.

Виклад місії є неоціненним знаряддям для спрямування, планування та реалізації зусиль агенції. Він забезпечує основу для майбутніх дій. Місія 1) відтворює імідж, який прагне представити ця організація; 2) відбиває уявлення організації про саму себе; 3) зазначає основні послуги чи продукцію, що вона надає та 4) виявляє першочергові потреби клієнта, якого ця агенція, програма чи підпрограма намагається задовольнити. Тобто місія описує продукцію, послуги та клієнтів (замовників). Місія є частиною самобутності організації. Вона є всеохопною, вона рідко змінюється і є, зрештою, раціональним підґрунтям для існування цієї агенції, програми чи підпрограми.

Критерії для викладу місії

Гарний виклад місії:

Визначить загальну мету існування агенції, програми чи підпрограми, що встановлена законодавчим актом, правовими нормами, сесійним законом (наприклад, законопроектом про асигнування) чи виконавчим наказом.

- Визначить основні потреби чи особливі проблеми, для розв'язання яких ця агенція, програма чи підпрограма призначена.
- Визначить клієнтів/замовників або користувачів (як внутрішніх, так і зовнішніх) агенції, програми чи підпрограми.

- Допоможе визначити вимоги клієнта/замовника, послуги/продукцію, що надаватимуться для задоволення цих вимог, і процеси/ресурси, що використовуватимуться для задоволення цих вимог.
- Допоможе визначити сподівання інших зацікавлених осіб.

Питання для оцінювання викладу місії:

- Чи ясний і зрозумілий він для всього персоналу, зокрема й для рядових працівників?
- Чи достатньо він стислий для того, щоб більшість людей його запам'ятали?
- Чи чітко в ньому зазначено, якою роботою займається ця організація?
- Чи достатньо він широкий, аби дозволити гнучкість при реалізації, але не настільки широкий, щоб не можна було зосередити увагу?
- Чи є він засобом, за допомогою якого менеджери й інші працівники в організації зможуть ухвалювати рішення?

Одним із позитивних аспектів викладу місії є те, що він надає тим, хто не знайомий з агенцією, загальне розуміння її всеохопної мети, основних потреб, для розв'язання яких вона поставлена, та її клієнтів.

Приклади викладу місії

Виклад місії Департаменту охорони довкілля: “Охороняти рибні, лісові та природні ресурси штату й управляти ними; служити людям та сприяти їх участі в діяльності щодо управління ресурсами, надавати можливість усім громадянам споживати, користуватися та знати про рибні, лісові та природні ресурси”.

Виклад місії Департаменту охорони здоров'я: “Департамент охорони здоров'я штату Міссурі є відповідальним за охорону та сприяння здоров'ю міссурійців шляхом оцінювання стану і потреб здоров'я, за розроблення стратегій і пріоритетів та забезпечення належного реагування штату”.

Виклад місії Департаменту соціального обслуговування населення: “Підтримувати або поліпшувати якість життя народу штату міссурі шляхом надання якомога кращих послуг людям з повагою, чуйністю та відповідальністю, що створюватиме можливість для кращої реалізації потенціалу кожної особи чи сім'ї.”

Цінності: Принципи діяльності організації – що вона обстоює та в що вірить

Цінності представляють основні принципи та позицію агенції й спрямовують її поведінку. Цінності формують основну стратегію управління і мають визначати орієнтований на людину підхід у виробленні та наданні урядових послуг. Виклад цінностей може охоплювати такі теми, як повага до людини (відвідувачів і працівників), етичні та професійні стандарти і якість послуг.

Цінності створюють підґрунтя для віри в місію. Цінності слугують мірилом чи критерієм для оцінювання пошуків і спрямовують ухвалення рішень і вибір стратегій. Вони є спільними переконаннями, що поширюються на всю організацію. Якщо вони здійснюються, вони можуть слугувати могутнім знаряддям для перетворень в організаційній культурі та мотивації працівників.

Критерії вираження цінностей

У викладі цінностей виражається система поглядів і підходів організації до трьох речей:

люди – як слід поводитися з клієнтами/відвідувачами та умови, за яких діяльність працівників може бути високоефективною;

процес – це спосіб, яким управляють організацією, ухвалюють рішення та надають продукцію та послуги;

показники діяльності – сподівання стосовно відповідальності організації та якості її продукції та послуг.

Стислий виклад

Цінності мають конструюватися так, щоб рішення щодо типів структур, систем і необхідних навичок допомагали зробити бачення реальністю. Цінності агенції мають бути сумісними, сформульованими просто й переконливо для кожного в самій організації, а також для клієнтів та інших зацікавлених осіб поза межами організації.

У формулюванні цінностей організації велике розмаїття. Довжина і формат можуть бути різними. Інколи цінності висловлюються в термінах відповідальності – відповідальності організації перед її замовниками, персоналом, середовищем (громада, в якій вона функціонує, або фізичне середовище в цілому) та її акціонерами /зацікавленими особами. У інших випадках принципи висловлюються в термінах якості або відмінного управління, продукції та послуг.

Приклад викладу цінностей

Адміністративне управління встановило такі виклади цінностей: “Ми ПИШАЄМОСЯ нашою роллю лідерів у забезпеченні ЕФЕКТИВНОГО та ВІДПОВІДАЛЬНОГО уряду громадянам штату Міссурі. Ми виконуватимемо наші обов’язки з НЕПІДКУПНІСТЮ та ПРОФЕСІЙНО. Ми РЕАГУВАТИМЕМО на потреби наших клієнтів. Ми визнаємо важливість ОСОБИСТОГО РОСТУ та ОРГАНІЗАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ і шукатимемо шляхів постійного розширення наших потенційних можливостей. Ми ЦІНУЄМО РОЗМАЇТТЯ нашої робочої сили і продовжуватимемо зусилля, спрямовані на добір кадрів, їх просування по службі та збереження в напрямку цієї мети.”

Управління початкової та середньої освіти встановило такі виклади цінностей: “Ми обіцяємо значно ПЕРЕВИЩИТИ СПОДІВАННЯ КЛІЄНТІВ. Ми ПРИСЛУХАЄМОСЯ до тих, кому ми служимо для того, щоб УДОСКОНАЛИТИ нашу діяльність та АДАПТУВАТИСЯ до мінливих потреб. Ми створюємо ТОВАРИСТВА для вдосконалення наших послуг. Ми ЦІНУЄМО ВНЕСОК КОЖНОГО ПРАЦІВНИКА в досягнення цілі.”

Управління громадської безпеки встановило такі виклади цінностей: “Ми вважаємо, що з кожною особою слід поводитися ЧЕСНО, з ПОВАГОЮ та ВВІЧЛИВО. Ми вважаємо, що наші працівники повинні бути ПРОФЕСІОНАЛАМИ, ЕТИЧНИМИ, СПІВЧУВАЮЧИМИ та ТУРБОТЛИВИМИ. Ми вважаємо, що ВИСОКІ МОРАЛЬНІ ЯКОСТІ та ЦІННОСТІ наших працівників мають бути бездоганними. Ми вважаємо, що послуги слід надавати ВІДПОВІДАЛЬНО і у такий спосіб, щоб максимально використовувати асигновані кошти. Ми віримо, що розвиток ПАРТНЕРСТВА з іншими агенціями та громадою підвищить ЯКІСТЬ ЖИТТЯ і ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ. Ми віримо в ПІДЗВІТНІСТЬ і високо цінуємо ДОВІРУ, яку виявили нам громадяни Міссурі. Ми віримо в ПРАВОПОРЯДОК та беремо на себе відповідальність, пов’язану з його охороною.

Оцінювання внутрішнього та зовнішнього середовища

Оцінювання потенціалу, ресурсів, обмежень, можливостей, проблем і потреб агенції та її клієнтів

Зовнішнє та внутрішнє оцінювання становить етап у процесі стратегічного планування агенції. Мета оцінювання – полегшити визнання поточних і майбутніх проблем агенції, що можуть вплинути на діяльність агенції та її результати. Зовнішнє і внутрішнє оцінювання має бути безперервним процесом, що є вирішальним для розвитку кожного елемента стратегічного плану.

Перед розробленням цілей агенції слід провести ретельний аналіз поточної позиції агенції та очікування внутрішніх і зовнішніх змін. Зовнішнє та внутрішнє оцінювання має вирішувати всі чинники, що впливають на агенцію, зокрема й переваги, недоліки, можливості, загрози та сподівання клієнтів.

Зовнішнє та внутрішнє оцінювання може містити таку інформацію:

1. Ідентифікація клієнтів та зацікавлених осіб і змін, що очікуються в цих групах впродовж періоду стратегічного планування.
2. Аналіз поточних ресурсів агенції для задоволення поточних потреб та очікуваних майбутніх потреб і стислий виклад додаткових коштів, необхідних для задоволення майбутніх потреб.
3. Аналіз очікуваних змін щодо послуг, що надаватиме агенція завдяки змінам федеральних законів або законів штату.
4. Стислий виклад у загальних рисах потреб першочергового удосконалення агенції впродовж періоду, охоплюваного планом, та визначення пріоритності цих потреб.

Зовнішні та внутрішні оцінювання спрямовані на економічні, політичні, технічні, демографічні та соціальні чинники, що стосуються організації, для того щоб визначити, як ця

агенція задовольнила свої зовнішні виклики. Повне оцінювання таких чинників поширюється на історичні та майбутні перспективи з оглядом виконання завдань у минулому та прогнозуванням тенденцій щодо середовища агенції. Ці оцінювання мають забезпечувати прогнозу дискусію з приводу річного виконання заходів щодо результативності агенції, заходів щодо випуску та інших показників, що, як очікується, мають значний вплив на програми агенції на період дії стратегічного плану. Як частина процесу оцінювання, агенції сильно заохочують просити осіб і груп (клієнтів та інших зацікавлених осіб), що зацікавлені в стратегії та програмах агенції або на яких вони впливають надати свої зауваження щодо них.

Зовнішнє оцінювання

Зовнішнє оцінювання має розв'язувати такі питання:

1. На які верстви населення ми орієнтуємося і які зміни, якщо взагалі такі будуть, очікуються в межах періоду стратегічного планування? Який рівень попиту серед клієнтів і потреб населення в продукції та послугах нашої агенції? Які найважливіші показники попиту серед клієнтів і потреб населення? Наявність яких тенденцій визначено?
2. Які основні питання, умови чи проблеми в зовнішньому середовищі стосуються надання послуг та постачання товарів нашою агенцією? Які умови могли б вплинути або змінити основні елементи цього середовища? Які наслідки конкретні зміни навколишнього середовища мають для агенції, такі як зміни федерального законодавства або законів штату? Які відносини існують між програмами нашої агенції, програмами інших агенцій та ініціатив у рамках всього штату стосовно відповідних груп населення? Які існують можливості для вдосконалення координації або усунення дублювання між програмами?
3. Які переваги, недоліки, можливості чи загрози характеризують наші зовнішні відносини? Які наявні можливості, що не було раніше досліджено?
4. Який прогрес зробила агенція в напрямку досягнення бажаних наслідків і виконання завдань, відбитих у поточному стратегічному плані агенції? Наскільки надійними є цифри щорічного планованого виконання зі всіма заходами щодо досягнення наслідків на наступний період стратегічного планування?

Внутрішнє оцінювання

Внутрішнє оцінювання має розв'язувати такі питання:

1. Наскільки успішними є процеси в агенції, продукція та послуги для задоволення потреб відповідних груп населення й інших клієнтів агенції? Яким чином агенція виросла, залишилась такою ж чи змінила свою внутрішню структуру і чому? Які її внутрішні досягнення? Що не вдалося досягти внутрішньо і чому?
2. Як сприймається якість продукції та послуг громадськістю? Що робиться добре? Що робиться погано? Як продукція, послуги та внутрішні процеси відповідають визнаним стандартам акредитації програми чи критеріям оцінювання? Чи програми та види діяльності підтримують і доповнюють одна одну чи між ними існує конфлікт або дублювання?
3. Які програми або види діяльності, як очікується, розширюватимуться чи скорочуватимуться і як агенція запланувала пристосуватися до цих змін? Які поточні та очікувані потреби агенції в ресурсах? Які переваги, недоліки, можливості або загрози характеризують внутрішню діяльність?

Чинники, що можуть міститися у внутрішньому та зовнішньому оцінюванні:

Зовнішнє та внутрішнє оцінювання має ідентифікувати показники конкретних потреб і розв'язувати основні проблеми, що впливають на діяльність агенції в межах часової рамки плану. Його слід застосовувати й удосконалювати на кожному етапі процесу стратегічного планування. Зовнішнє та внутрішнє оцінювання є безперервним знаряддям аналізу того, що досягнуто агенцією в минулому та куди їй потрібно спрямовувати зусилля в майбутньому. Його слід застосовувати в щорічних при щорічних перевірках реалізації агенцією її стратегічного плану.

Зовнішні чинники	Внутрішні чинники
економічні умови	стратегії менеджменту
міграція населення	обмеження ресурсів
технічний прогрес	організаційна структура
географічні зміни	автоматизація
зміни законів	кадри
політичний клімат	операційні процедури
урядові положення	лінії зв'язку
зміна сімейної та споживчої динаміки	організаційні цінності та принципи
конкурентні організації	основні функції
екологічні проблеми	послуги/програми за дорученням

Оцінювання може бути кількісним або якісним.

Стратегічні проблеми

Які найважливіші виклики та можливості постають перед організацією?

Стратегічні проблеми – це внутрішні або зовнішні виклики стосовно бачення організації, її місії, приписів, стратегії, способів ведення справ або культури. Стратегічні проблеми – це можливості, питання, чинники, тенденції тощо, які мають надзвичайно важливе значення для громадян штату Міссурі та департаменту.

Критерії стратегічних проблем

- Виникають внаслідок процесу оцінювання.
- Є основою для майбутніх дій.
- Мають бути ясно сформульовані.
- Мають бути конкретними.
- Мають бути зрозумілими.

Запитання для перевірки стратегічних проблем

- Що таке проблема, конфлікт чи дилема? Чи чітко вона сформульована і зрозуміла для команди плановиків?
- Чому це становить проблему? Що робить її проблемою з погляду місії, приписів чи ПНМЗ (переваг, недоліків, можливостей, загроз)?
- Які припущення було зроблено щодо цієї проблеми і чи є вони дійсними або прийнятними?
- Для кого це становить проблему? Чи є загальна згода стосовно того, що ця проблема є важливою?
- Якими будуть наслідки, якщо цю проблему не буде розв'язано?
- Чи може організація вплинути на цю проблему?
- Чи є будь-який спосіб поєднати або ліквідувати проблеми? Чи існує більша проблема? Якщо так, то в чому вона полягає?
- Чи є ці проблеми досить широкими, щоб визначати бюджетні та законодавчі пріоритети організації?
- Яких проблем немає в списку, серед них ті, що не могли бути визнаними завдяки культурі організації?
- Чи ця проблема піддає сумніву пріоритети організації?

Приклади стратегічних проблем

Стратегічна проблема для Департаменту соціального обслуговування населення: “У Міссурі дедалі збільшується кількість дітей, що піддаються жорстокому поводженню й недогляду. Цю тенденцію слід змінити на протилежну.”

Стратегічною проблемою для Департаменту вищої освіти є: “Впродовж останніх років вища освіта стала менш доступною для деяких і для багатьох такою, що вони її не можуть собі дозволити. Для того щоб штат Міссурі успішно просувався вперед у багатонаціональній соціальній системі й економіці, жителі штату потребують більшого доступу до освітніх можливостей поза межами середньої школи, наявних у публічних, незалежних і приватних професійних школах, коледжах та університетах штату”.

Цілі

У якому напрямку хоче рухатися агенція для того, щоб розв’язати стратегічну проблему?

Цілі є узагальненими заявами про напрямок, яким ця агенція рухатиметься для розв’язання будь-якої конкретної стратегічної проблеми (напр., поліпшити, захистити, підвищити, посилити). Цілі є якісними і зазвичай не піддаються кількісному визначенню; вони є схильними до відбиття ідеалізованого стану й можуть бути недосяжними в межах планового горизонту. Вони забезпечують основу для детальніших рівнів планування. Цілі є конкретнішими, ніж виклад місії, але залишаються досить загальними, аби стимулювати творчий та інноваційний підхід.

Розроблення цілей агенції є вирішальним аспектом процесу стратегічного планування. Цілі накреслюють спрямованість майбутньої орієнтації агенції. Процес розроблення цілі починає зосереджувати діяльність агенції в напрямку чітко визначених цілей. У межах викладеної місії та застосування зовнішнього/внутрішнього оцінювання цілі уточнюють, де організація прагне бути у майбутньому. Цілі є широкими, орієнтованими на проблему заявами, що відбивають пріоритети агенції.

Цілі слід зосереджувати на клієнтах, вони мають розв’язувати першочергові зовнішні та внутрішні проблеми, що постають перед організацією, і мають бути легко зрозумілими для громадськості. Хоча немає встановленого ліміту, кількість цілей, що можуть бути розроблені агенцією, слід витримувати в розумних межах для того, щоб встановити орієнтацію агенції та забезпечити єдину тему для програм і діяльності.

Критерії для цілей

- Цілі розробляються як реагування на стратегічні проблеми, визначені під час зовнішнього та внутрішнього оцінювання.
- Цілі визначаються відповідно до приписів та повноважень, встановлених законодавчим органом.
- Цілі зазначають чіткий напрямок для розв’язання проблеми, але не визначають конкретних способів її досягнення.
- Цілі мають тенденцію бути необмеженими в часі або охоплювати порівняно довгий період, тобто три роки або більше. Якщо ціль може бути досягнута за менш ніж три роки, тоді це, ймовірно, завдання.
- Цілі мають тенденцію залишатися переважно незмінними, доки не відбудеться зрушення в середовищі, в якому їх було встановлено.
- Цілі мають тенденцію доповнювати, а не суперечити одна одній.
- Цілі кидають виклик і змушують рухатись уперед.

Стислий виклад

Цілі встановлюють напрямок розв’язання проблем агенції. Проте в кожній агенції буде різна кількість та обсяг цілей, які вони встановлюють. Цілі мають відбивати на яких клієнтах агенція зосереджуватиме увагу та її зусилля з поліпшення якості. Обсяг цілей, що ставляться на рівні агенції, може бути узагальненішим порівняно з тими, що ставляться на рівні програми чи підпрограми.

Приклад цілей

Ціль для Департаменту соціального обслуговування населення: “Підвищити безпеку дітей штату Міссурі”.

Ціль для Департаменту вищої освіти: “Забезпечити для всіх громадян штату фінансові можливості доступу до системи вищої освіти на 13 і 14 роки навчання.”

Бажані наслідки: які результати або блага для людей?

Бажані наслідки – це кінцеві позначки або результати для блага народу, для яких можна визначити рівень успіху. Наслідки відбивають умови благополуччя дітей, дорослих, сімей або громад чи поліпшення у природного середовища. Наслідки також можуть бути відбиттям відповідального, дієвого, зосередженого на результатах уряду. (Уряд сам по собі ніколи не може бути кінцевим бажаним результатом, але є періоди, коли доцільно визнавати результатом відповідальний уряд, який забезпечуватиме більше благ для народу.)

Наслідки – це фундаментальні інтереси громадян і фундаментальні цілі уряду. За визначенням, наслідки зазвичай не є “власністю” будь-якої окремої агенції або системи. Вони часто перетинають лінії агенції та програми, публічного та приватного секторів.

Запитання для розроблення наслідків:

- Який бажаний результат для процвітання, безпеки чи якості життя для осіб, сімей або громад?
- На які економічні, соціальні, екологічні чи інші умови впливають наші зусилля або позначаються?
- Якого блага для народу ми намагаємося досягнути?

Критерії для наслідків

- Наслідки є релевантними, логічними і безпосередньо стосуються цілі.
- Наслідки відрізняються від завдань і стратегій. Наслідки досягають кінцевих результатів народного блага, а не внутрішньої діяльності (стратегій) чи успіху цих стратегій (завдань).
- Наслідки цінуються народом, керівниками уряду та організацією.
- Наслідки конкретно формулюють бажаний результат.
- Наслідки піддають вимірюванню.
- Наслідки застосовують неспеціальну, просту, стислу мову.

Приклади бажаних наслідків

Одним із бажаних наслідків для Департаменту психічного здоров'я є: “Зменшити відсоток самогубств у штаті Міссурі”.

Одним із бажаних наслідків для Департаменту страхування є: “Збільшити відсоток міссурійців, застрахованих на випадок хвороби” (покажіть мені результати).

Додаткові приклади наслідків

- Зниження рівня дитячої смертності – на 1000 народжених дітей (покажіть мені результати)
- Зменшення відсотка осіб похилого віку та інвалідів, які піддаються жорстокому поводженню, недогляду чи експлуатації.
- Зростання кількості робочих міст з оплатою в понад 10 доларів на годину (покажіть мені результати)
- Зменшення відсотка міссурійців, що існують за рахунок державної допомоги (покажіть мені результати)
- Збільшення кількості струмків (у милях) та озер (в акрах), які б були безпечними та придатними для пиття, плавання та водопою для домашньої худоби.
- Зменшення кількості аварій, захворювань і смертних випадків, пов'язаних із роботою.
- Підвищення відсотка загальної суми добровільно сплачуваних податків, що мають бути внесеними на належну дату.
- Збільшення відсотка працівників – представників меншин на посадах вищого рівня в уряді штату (покажіть мені результати).

Вимірювання наслідків: яким чином вимірюватиметься досягнення наслідків?

Вимірювання наслідків є інформацією, що піддається обчисленню, яка вказує на ступінь досягнення бажаних наслідків впродовж періоду планування. Для певних наслідків є один ясний й чітко визначений вимір наслідків. Для інших наслідків потрібно здійснити багато вимірювань, аби повністю зазначити ступінь, до якого цей наслідок досягається. Загалом розробники стратегій якнайбільше зацікавлені у вимірюванні досягнутих наслідків.

Запитання для перевірки вимірювання наслідків:

- Чи є цей вимір досягнутих наслідків надійним? Чи надає він точну та таку, що можна перевірити, інформацію?
- Чи є вимір досягнутих наслідків дієвим? Чи охоплює він те, що мало бути вимірено?
- Чи це вимірювання наслідків відбиває, наскільки успішно Міссурі досягає цього конкретного наслідку, а не те, наскільки успішно Міссурі досягає чинників, що сприяють досягненню цього наслідку?
- Чи має цей вимір достатню цінність, аби виправдати витрати на збирання даних? У разі надмірної вартості перегляньте цю методику, щоб визначити, чи не можна для збирання даних застосувати альтернативні методи, що вимагатимуть менших витрат?

Приклади виміру наслідків

Одним із вимірів наслідків для департаменту психічного здоров'я: "Кількість самогубств у Міссурі".

- Одним із вимірів наслідків для департаменту страхування є: "Відсоток міссурійців, застрахованих на випадок хвороби"(покажіть мені результати).

Завдання: який успіх або вплив програм чи підходів агенції?

Завдання – це конкретні планові цифри для поліпшення діяльності, що визначаються з цілей та запланованих наслідків діяльності агенції. На відміну від цілей (які є широкими, довгостроковими деклараціями про спрямування діяльності), завдання є конкретними заявами щодо бажаного звершення, вимірюваними, з визначенням часових обмежень. На відміну від наслідків (які є бажаними благами для народу), завдання тісніше поєднуються з успіхом або впливом програм чи підходів. Отже, завдання є віхою або проміжними досягненнями, необхідними для реалізації цілей та досягнення наслідків.

Завдання – це стислий виклад (**збільшити, підтримати, зменшити**) того, що буде звершено (конкретність), наскільки воно буде звершено (кількість), коли воно буде завершено (остаточний термін) і якою саме організаційною одиницею (хто відповідальний). Агенція може мати множинні завдання для досягнення одного наслідку; однак кожен зазначений наслідок повинен мати принаймні одне завдання. Дані, потрібні для встановлення завдань і визначення ймовірності виконання реалістичних завдань, мають надаватися на підставі зовнішнього/внутрішнього оцінювання агенції. Завдання мають бути легко зрозумілими і чітко формулювати конкретні результати, яких ця агенція/програма намагається досягти.

Запитання для розроблених завдань

- У скількох клієнтів чи замовників (або в якій частині населення) виявилось поліпшення благополуччя?
- Які фактори ризику було зменшено?
- Яка поведінка (окремих осіб, інституцій або громади) зазнала змін і якою мірою?
- Наскільки успішними були наші стратегії?
- Якою мірою було задоволено потреби та запити клієнтів і замовників?
- На якому рівні було дотримання стандартів чи інструкцій?
- Наскільки ефективними були наші операції, діяльність, програми або методи?

Критерії завдань

Завдання будуть **ДОРЕЧНИМИ**. Тобто вони будуть

- **конкретними:** завдання мають відбивати конкретне бажане досягнення, а не способи його досягнення. Усі завдання мають бути здатними до генерування конкретних стратегій чи дій. Завдання також має бути достатньо деталізованим, щоб бути зрозумілим;
- **вимірюваними:** завдання має піддаватися вимірюванню, аби визначити, коли воно буде здійснено. Вимірювання допомагає стежити за просуванням і буде корисним при оцінюванні досягнень агенції, програми чи підпрограми під час процесу оцінювання. Підзвітність є важливим чинником, якщо процес планування має стати дієвим засобом в управлінні;

- **наступальними, але досяжними:** якщо завдання мають стати стандартами для досягнення, вони мають кидати виклик, але не повинні вимагати неможливого. Завдання мають бути реалістичними і досяжними;
- **орієнтованими на результат:** Завдання мають зазначати просування до визначеної цілі та бажаний наслідок, досягнення, а не просто діяльність. Прикладом результату буде:
“Збільшити від 70 до 75 відсотків (від 252 до 270) кількість шахт, що відповідатимуть або перевищуватимуть стандарти щодо повітря, води, шуму та здоров’я до кінця фінансового 1999 року”. Прикладом діяльності буде: “Збільшити кількість шахтарів, які пройдуть курс навчання”;
- **визначеними в часі:** завдання мають визначати часові рамки для здійснення. Кожне із завдань має бути досяжним у межах порівняно короткого періоду: від кількох місяців і не більше трьох років. Завданнями, для здійснення яких потрібно більше часу, взагалі легше управляти і вони краще інтегруються в бюджетний процес, якщо вони поділені на менші частини, що збігаються з фінансовим роком.

Стислий виклад

Справжнє мистецтво складання завдань полягає в тому, щоб скласти складні для виконання, але досяжні планові цифри. Найкращі завдання – це ті, що розширюють здатності людей і програм, але які все-таки можна реалізувати. У результаті маємо не лише справжнє вдосконалення програм і послуг, а й гордість та впевненість працівників. Планові цифри, що неможливо реалізувати, з іншого боку, розохочують ініціативу та душать новаторство.

Є багато шляхів планування поліпшеного виконання завдань агенціями. Найкращі стратегічні плани включають розмаїття різних типів завдань (підвищення добробуту клієнтів, зниження факторів ризику, зміни в поведінці, успіх у підходах/втручанні посередників, успіх роботи з групами населення, на яких націлено завдання, задоволення клієнтів тощо).

Приклади завдань

Завданням Департаменту Міссурі з питань транспорту та Департаменту з питань публічної безпеки є: “До січня 2000 року збільшити кількість міссурійців, що носитимуть ремені безпеки, з 68 до 85 відсотків (з 3 718 920 до 4 648 650)”.

Завданням Департаменту економічного розвитку й інших партнерів системи розвитку трудових ресурсів є: “З 1998 по 1999, після завершення надання послуг, передбачених системою розвитку трудових ресурсів, збільшити на 10 відсотків (з 46 000 до 50 600) кількість людей, що переходять з категорії тих, хто отримує нижче прожиткового мінімуму, до категорії тих, хто отримує більше прожиткового мінімуму”.

Додаткові зразки завдань

- До фінансового 2001 року збільшити кількість дітей з сімей з низькими доходами, охоплених послугами системи охорони здоров’я, з 82,8% в 1997 (724 606) до 91,5%.
- До кінця 2000-2001 навчального року збільшити до 80 % (419) кількість шкільних округів, що відповідають вимогам стандартів Програми Міссурі щодо вдосконалення шкільної освіти на “акредитованому” рівні.
- Збільшити кількість учасників програми Тимчасової допомоги, що залишають програму завдяки працевлаштуванню, з 832 (20,7%) у 1999 фінансовому році до 1 129 (35,7%) у 2000 фінансовому році.
- До 30 червня 2002 року зменшити вживання алкоголю (п’янство) серед випускників середніх шкіл з 51,3 відсотків (1997) до 46,3 відсотків.
- До 2001 фінансового року зменшити з 5 до 4 середню кількість днів для отримання сум подорожного податку, що підлягають поверненню, якщо податкову декларацію подано до 15 квітня.
- До 30 червня 2004 року довести видатки на бізнесові підприємства меншин до 10% та жіночі бізнесові підприємства до 5% від загальних експлуатаційних витрат Департаменту публічної безпеки.

Вимірювання завдань: як вимірюватиметься виконання завдань?

Вимірювання завдань – це інформація, що піддається кількісному обчисленню, яка вирішує, чи діяльність за програмою досягає бажаних завдань, чи ні, що, в свою чергу, спричинює бажані наслідки для народу або об'єкти, яким слугує програма.

Вимірювання завдань часто помилково приймають за вимірювання наслідків. Вимірювання наслідків оцінює результати чи блага для народу.

Вимірювання виконання завдань оцінює ефективність діяльності, спрямованої на продукування наслідків.

Вимірювання виконання завдань також відрізняється від вимірювання продуктивності. Хоча продуктивність також знаходиться на рівні програми, вона визначає, скільки роботи виконано за програмою, а не те, чи досягає чи ні програма своїх бажаних завдань. Продуктивність – це просто кількість продуктів або послуг, наданих агенцією, тобто продуктивність пов'язана з процесом. Продуктивність і випуск продукції є частиною бюджетного запиту агенції, але не частиною її стратегічного плану.

Приклад вимірювання виконання завдання

Виміром виконання завдання Департаментом Міссурі з питань транспорту та Департаментом публічної безпеки є “Відсоток міссурійців, що носять ремені безпеки”.

Виміром виконання завдання Департаментом економічного розвитку та інших партнерів у системі розвитку трудових ресурсів є: “Кількість людей, що перейшли з категорії нижче прожиткового мінімуму до категорії вище прожиткового мінімуму після завершення послуг, що надаються системою розвитку трудових ресурсів”.

Стратегії: яких заходів потрібно буде вжити для того, щоб досягти виконання завдання?

Стратегії – це виклад підходу до досягнення виконання завдання.

Стратегії – це конкретний перебіг заходів, що їх вживатиме агенція для завершення завдань. Стратегія вказує, яке конкретно завдання чи набір завдань досягатиметься. Іншими словами, хто що робить і коли? Стратегії окреслюють завдання і розподіляють відповідальності. На відміну від них, виконання завдань вказує на успіх цих стратегій.

Для того щоб розробити стратегію, агенція вирішує, як найліпше досягти результатів, запланованих завданням. Для досягнення виконання завдання може бути потрібно більш ніж одна стратегія. Навпаки, одна стратегія може розв'язувати більш як одне завдання. При виборі стратегії агенція має оцінити вартість, вигоди та очікувані наслідки альтернативного перебігу подій. Стратегії можуть (та, ймовірно, будуть) переходити за межі програми, діяльності чи лінії агенції. Стратегії мають містити якомога більше деталей, оскільки кожен рівень управління є важливим. Розділ, відповідальний за здійснення та звітування про кожне завдання, потребує найбільшої деталізації.

Критерії для стратегій

Перш ніж буде ухвалено рішення щодо здійснення певної стратегії, мають бути зважені альтернативи.

- Здійснення стратегії має сприяти досягненню визначеного завдання. Має бути очевидний зв'язок між вжитими заходами та досягнутими результатами.
- Слід оцінити альтернативні стратегії на основі їх очікуваної вартості та вигоди для клієнтів агенції.
- Конкретну стратегію слід оцінювати на підставі її позитивного чи негативного впливу на інші завдання. Чи залежить вона від успішного здійснення будь-якого іншого завдання і чи впливає на його здійснення?
- Стратегії мають оцінюватися на підставі того, чи має агенція повноваження та ресурси, необхідні для вжиття запропонованих заходів. Якщо ж агенції бракує повноважень або ресурсів для дій, мають бути застосовані стратегії для отримання повноважень та/або ресурсів, враховуючи, що реальною альтернативою є перерозподіл коштів у межах агенції.

- Слід провести оцінювання здатності організації здійснити курс дій. Що має бути змінено (правила, процедури чи навички) для того, щоб втілити цю стратегію?
- Скільки часу потрібно для здійснення цього курсу дій? Яких заходів треба вжити для виконання цих дій і як довго триватиме кожен із них?

Стислий виклад

Як тільки буде проаналізовано вартість, вигоди, можливі обмеження, часові рамки та ресурси, можна обирати стратегію. Потім мають бути визначені завдання, необхідні для успішного здійснення стратегії. Стратегії мають бути легко зрозумілими та зазначеними в стратегічному плані під кожним завданням.

Приклад стратегії

Стратегія відділу кадрів адміністративного відомства така: “Збори працівників – зацікавлених осіб – регіональні збори працівників – зацікавлених осіб проводитимуться, щоб інформувати зацікавлених осіб стосовно діяльності тимчасової спеціальної групи з приводу загальної компенсації. Сім регіональних зборів буде проведено до 1 червня 1997 року. Крім того, організації працівників буде запропоновано сформувати дорадчу групу з метою сприяння додатковим внескам зацікавлених осіб”.

Стратегія Департаменту психічного здоров'я: “До 30 червня 1998 року реалізувати програму освіти пацієнта та сім'ї, яка б заохочувала партнерство між професіоналами в галузі психічного здоров'я, пацієнтами та сім'ями”.

Перебіг стратегічного планування

Розроблення плану здійснюється від загального до конкретного. Планування може також розглядатися як поетапний підхід, що передбачає більшу деталізацію на кожному наступному рівні.

Стратегічна проблема: Які найважливіші виклики та можливості постають перед організацією?

Цілі: У якому напрямку хоче агенція рухатися з метою розв'язання цієї стратегічної проблеми?

Бажані наслідки: Які результати чи блага для народу?

Вимірювання наслідків: Як вимірюватиметься досягнення наслідків?

Завдання: Який успіх чи вплив програми агенції або підходів?

Вимірювання виконання завдань: Як вимірюватиметься виконання завдань?

Стратегії: Яких заходів потрібно вжити, щоб виконати це завдання?

Приклад поетапної деталізації плану

Департамент початкової та середньої освіти

Стратегічна проблема:

Не в усіх початкових та середніх школах усі учні досягають високих академічних стандартів з усіх предметів. Отож, наша система освіти не належно готує деяких учнів до роботи.

Ціль: підвищити поєднання високої академічної успішності з усіх предметів з готуванням до роботи.

Бажаний наслідок:

Підвищення відсотка учнів, які досягають запланованого рівня навичок на різних етапах перед закінченням школи (покажіть мені результати).

Вимірювання наслідків:

1. Відсоток учнів, що досягають запланованого рівня навичок у Програмі оцінювання у штаті Міссурі (MAP).
2. Відсоток новонайманих робітників, що мають основні навички, ґрунтовані на звітах роботодавців.

Завдання/вимірювання виконання завдання:

До червня 2001 року кількість шкіл, у яких навчальний план відповідатиме девізу “Покажіть мені результати”, збільшиться з 40 до 80 відсотків.

Стратегії:

1. Відділ служби навчального плану забезпечуватиме модельні процеси, ресурси та надаватиме консультації для того, щоб дати змогу місцевим округам адаптувати свої навчальні плани до стандартів “Покажіть мені результати” та навчальних планів MSIP.
2. Відділ служби навчального плану надаватиме допомогу місцевим округам для реалізації навчального плану, який поєднуватиме найкращу практичну діяльність, підтверджену науковими дослідженнями.
3. Відділ професійної освіти та навчання для дорослих продовжуватиме фінансувати проекти розвитку навчальних планів професійної технічної освіти, підтримувані штатом; надаватиме технічну допомогу шкільним округам, досліджуватиме сприяння, спонсорство та фінансування програм професійного зростання, заохочуватиме застосування навчального плану, адаптованого до стандартів згідно з девізом “Покажіть мені результати”.

Департамент природних ресурсів**Стратегічна проблема:**

На Департамент природних ресурсів покладається відповідальність за охорону водних, повітряних і земельних ресурсів штату Міссурі. Охорона цих природних ресурсів забезпечує відповідну якість життя для майбутніх поколінь і для нас. Ми всі є партнерами в цих зусиллях, у межах агенції, у співпраці з іншими агенціями штату, федеральними та місцевими, з промисловими підприємствами та громадянами. Якщо ми не захищатимемо наших природних ресурсів, це негативно впливатиме на нашу здатність задовольняти потреби наших громадян і, зрештою, спричинить погіршення того куточка землі, який ми називаємо нашим домом.

Ціль: неухильно зберігати й захищати якість і кількість водних ресурсів штату Міссурі.

Бажаний наслідок: поліпшити якості поверхневих і ґрунтових вод у штаті.

Вимірювання наслідків:

1. Кількість озер (в акрах), вода яких є безпечною та придатною для пиття, плавання, рибальства та напування домашніх тварин.
2. Кількість струмків (у милях), вода яких є безпечною та придатною для пиття, плавання, рибальства та напування домашніх тварин.

Завдання:

До 2003 підвищити відповідність мінімальним стандартам якості води: шість миль струмків, нині забруднених гноєм; дві милі струмків, нині забруднених від земель покинутих шахт; 10 миль струмків, нині забруднених викидами побутових відходів, та 50 акрів озер, забруднених гербіцидами з ферм.

Вимірювання виконання завдань:

1. Кількість миль струмків, приведених у відповідність зі стандартами якості води, які в 1998 році внаслідок забруднення гноєм, із земель покинутих шахт і викидів побутових відходів були внесені до списку вод погіршеної якості, підготовленого згідно зі статтею 303(d) федерального Акту про чисту воду.
2. Кількість акрів озер, приведених у відповідність зі стандартами якості води, які в 1998 році внаслідок забруднення гербіцидами з ферм були включені до списку вод погіршеної якості, підготовленого згідно зі статтею 303(d) федерального Акту про чисту воду.

Стратегії:

1. Вивчити загальне максимальне щоденне навантаження з метою визначення джерел забруднення та виявити обсяг забруднення.
2. Провести спеціальні дослідження якості води, щоб оцінити вплив джерел і ліпше зрозуміти взаємодію речовин-забрудників та водного середовища.
3. Розробити й запропонувати Комісії з питань чистої води кількісні біологічні критерії як стандарт якості води для того, щоб краще визначити ті ріки, що нездатні забезпечувати біологічні очікування громади.

4. Завершити перегляд плану менеджменту джерел, що не відповідають стандартам якості.
5. Скласти схвальні листи, що спрямовуватимуть діяльність невеликих тваринницьких ферм з дотриманням найліпшої практики менеджменту.
6. Відновити землі покинутих вугільних шахт, зменшивши вплив солей і кислотоутворювальних матеріалів на якість води.
7. Вимагати відновлення земель покладами металів, зменшення впливу металів і макрочасток на якість води.
8. Підтримувати зусилля багатьох агенцій для заохочення застосування найліпшої практики менеджменту у водних басейнах озер, питна вода яких зазнала забруднення гербіцидами з ферм.

Департамент праці та промислових відносин

Стратегічна проблема:

Усі міссурійці повинні мати можливість якнайкращого працевлаштування на користь собі та своїм сім'ям. На Департамент покладається відповідальність сприяти економічній безпеці шляхом виплати компенсацій особам, які є безробітними, непрацездатними або потерпіли від злочину. Економічної небезпека може спричинити бідність сімей Міссурі.

Ціль: Створити мережу матеріального забезпечення для тих, хто працює, безробітних, працівників, що стали непрацездатними через травми, потерпілих від злочинів та їхніх сімей.

Бажані наслідки:

1. Збільшення відсотка міссурійців з доходами в понад 100 відсотків прожиткового мінімуму. (покажіть мені результати).
2. Зменшення відсотка міссурійців, що отримують допомогу від держави (покажіть мені результати).

Вимірювання наслідків:

1. Відсоток міссурійців з доходами в понад 100 відсотків прожиткового мінімуму.
2. Відсоток міссурійців, що отримують допомогу від держави (AFDC/TANF).

Завдання/вимір виконання завдань:

1. До липня 2000 року підвищити на 2% відсотки кількість робітників, що отримують заробітну плату та належні їм пільги.
2. Впродовж наступного фінансового року скоротити з 48 до 38 середню кількість днів, що потрібні для розгляду заяв про надання компенсації потерпілим від злочинів.
3. До 1 липня 2000 року зменшити на 1% відсоток кількість звернень за першою страховою сумою в разі безробіття, що вирішуються без відмови заявника.
4. Впродовж наступних двох фінансових років підвищити на 3% рівень участі населення в програмі Компенсація потерпілим від злочинів.
5. До 1 липня 2000 року зменшити на 25% середню кількість днів, потрібних для розгляду скарг, у яких стверджується про незаконність виплати компенсацій та у випадках недотримання правил.
6. Впродовж наступного фінансового року зменшити з 90 до 80 днів середню кількість днів, що потрібно для розгляду скарг у справах про безробіття.

Стратегії:

1. Підвищити обізнаність щодо надаваних послуг шляхом здійснення таких заходів: принаймні один пропагандистський та навчальний курс на місяць, оновлення інформації на веб-сторінці, надання додаткової письмової інформації для поширення та переклад іспанською мовою або іншими мовами, крім англійської, наявних письмових матеріалів.
2. Розширювати надання послуг арбітрами та здійснювати програми підготування арбітрів для розв'язання спорів з клієнтами.
3. Проводити принаймні двічі на рік заняття з підвищення кваліфікації для кожного працівника з метою вдосконалення розв'язання програми.
4. Використовувати матеріали вивчення задоволення попиту клієнтів для поліпшення якості продукції, послуг і програм на основі очікувань клієнтів.
5. Складати щомісячні статистичні звіти регіональних центрів скарг, отриманих по телефону, для того щоб сприяти обізнаності персоналу з даними щодо "первісних скарг по телефону,

- на які було дано відповіді”, стежити за їх розглядом та застосовувати для цілей удосконалення програми.
6. Контролювати щомісячну діяльність, аби забезпечити першочерговий розгляд тих справ, що надійшли раніше.
 7. Здійснювати аудит виплати заробітної плати активними працедавцями, для того щоб визначити відповідність вимогам щодо звітування про виплату плати згідно з законами штату та федеральними законами, для того щоб підтримувати здоровий і життєздатний фонд страхування від безробіття.
 8. Підвищити обізнаність з ініціативами “Турботливих громад” шляхом пропагандистських та освітніх заходів, для того щоб забезпечити захист та можливості для молоді і дорослих.

Департамент охорони здоров’я

Стратегічна проблема:

Міссурі перевищує середні цифри по країні щодо чотирьох із п’яти причин передчасної смерті. Виникненню проблем стосовно здоров’я, що впливають на тривалість і якість життя, часто можна запобігти або зменшити їх вплив, зокрема:

- хронічні хвороби, такі як хвороби серця, рак, інсульт, діабет, ожиріння, остеопороз, артрит;
- мала вага немовлят при народженні, вроджені вади, дитяча смертність;
- інфекції та хвороби, що призводять до госпіталізації;
- хвороби, що передаються статевим шляхом, хвороби внаслідок неправильного харчування, гепатит та інші хвороби, що передаються контактним шляхом;
- інвалідність і травми.

Збільшення тривалості здорового життя залежить від визначення ризиків для особистого здоров’я, вироблення звичок позитивної поведінки та способу життя й ефективного використання послуг системи охорони здоров’я. Це також залежить від профілактики запобігання поширенню інфекційних хвороб у громадах та загрози для здоров’я внаслідок забруднення довкілля і посилення участі територіальних громад у зменшенні ризиків для здоров’я. Мало того, особливі потреби вразливих груп населення вимагають особливого реагування, щоб допомогти їм поліпшити стан здоров’я та збільшити тривалість життя. Багато проблем щодо здоров’я виникають у непропорційній кількості залежно від статі, раси та соціального стану. Наприклад, наявні несумірні рівні основних причин смертності серед афро-американців, зокрема й від серцево-судинних захворювань (у 1,4 рази вища серед афро-американського населення, ніж у більшості населення), діабет (у 2,1 разів вища) та інсульт (1,9 разів).

Нерозв’язання проблем, пов’язаних із ризиками для здоров’я, яким можна було б запобігти, коштує сім’ям та громадам Міссурі:

- до \$400 000 – витрати впродовж всього життя на кожне немовля з малою вагою;
- приблизно \$266 564 – витрати впродовж всього життя на кожну дитину з уродженим сифілісом;
- до \$634 000 – вартість утримання та лікування психічно хворої дитини;
- \$133 500 середня вартість лікування кожного дорослого, хворого на СНІД, і до \$420 000 на кожну дитину;
- \$1,1 мільйона щороку на лікування людей, інфікованих колі-бактеріозом Е;
- \$3 мільйони на лікування хворих на гепатит А у 1995, та \$17 мільйонів з 1990;
- \$13 мільярдів щорічно на прямі і непрямі витрати, пов’язані з серцево-судинними захворюваннями, раком, діабетом, тютюнопалінням, артритом та остеопорозом.

Цілі:

1. Зменшити кількість хвороб, травм, каліцтва та передчасної смерті, яким можна було б запобігти.
2. Зменшити відмінності щодо стану здоров’я серед уразливих груп населення, особливо бідних і меншин.

Бажаний наслідок:

Здоровіші діти, особливо серед сільської та міської бідноти і меншин.

Вимірювання наслідків:

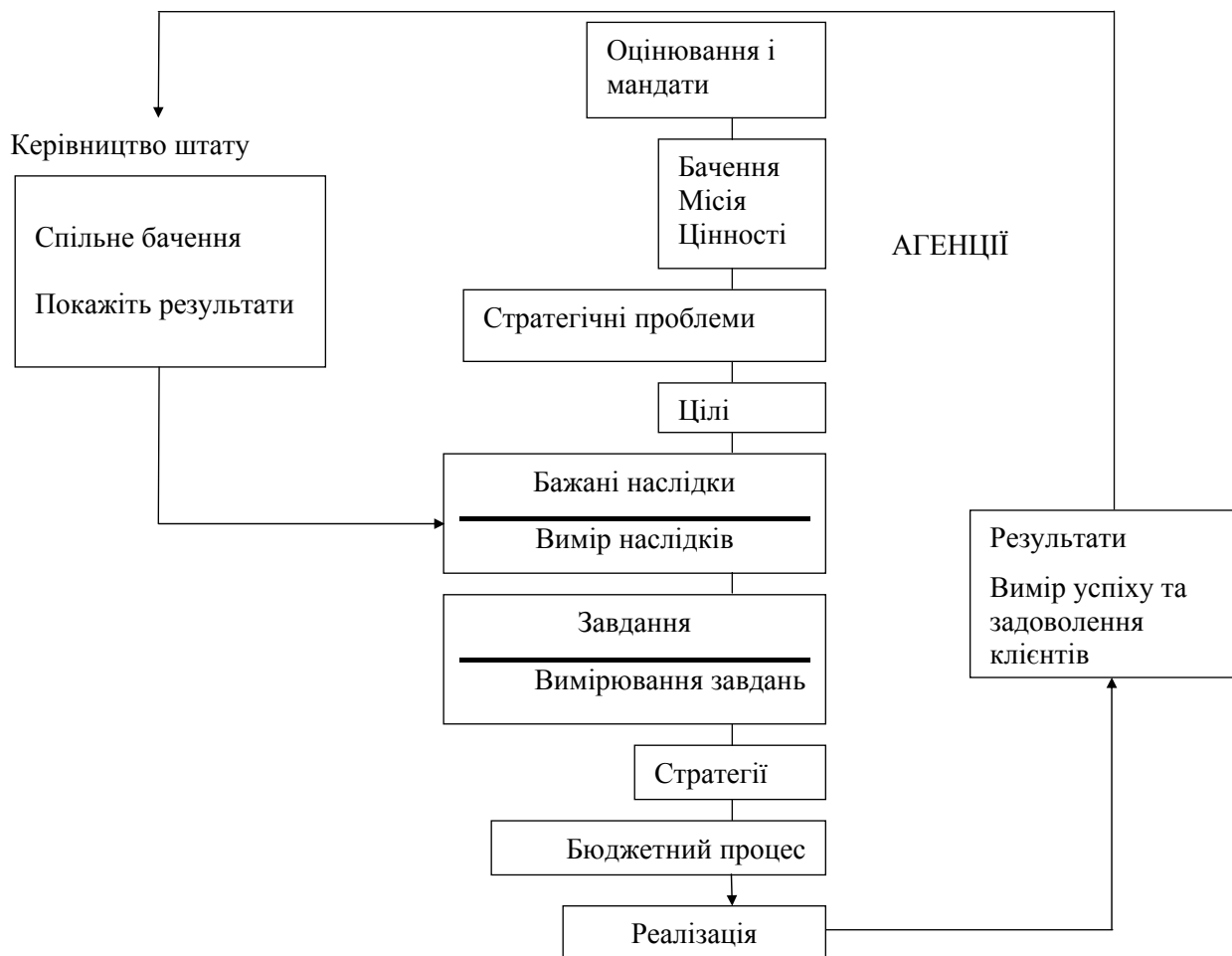
1. Рівень дитячої смертності (покажіть мені результат).
2. Рівень дитячої смертності серед афро-американців.

Завдання/вимір виконання завдань:

1. До липня 1998 року збільшити з 50 відсотків (1995 рік) до 52 відсотків (MCFH) кількість немовлят, яких годують груддю в ранньому дитинстві.
2. До липня 1999 року збільшити з 25,8 відсотків (1996 рік) до 28 відсотків (MCFH) кількість немовлят, яких годують груддю принаймні впродовж шести місяців.
3. До липня 1998 року збільшити з 18 відсотків (1995 рік) до 21 відсотка (MCFH) серед афро-американського населення кількість немовлят, яких годують груддю.

Стратегії:

1. До жовтня 1997 року поширити дію програми впливу членів відповідних груп жінок, що годують немовлят груддю, на 36 агенцій.
2. До вересня 1997 року провести вивчення можливості здійснення проекту “Накраще почати з годування груддю” (WIC).
3. До грудня 1997 року провести у пологових лікарнях, що обслуговують малозабезпечені верстви населення, 20 занять курсу навчання щодо годування груддю.
4. До липня 1998 року провести опитування професіоналів у галузі охорони здоров'я, щоб оцінити знання, ставлення та практику годування немовлят груддю.

Точність вимірювання**Процес комплексного планування**

Точність вимірювання – Наші громадяни мають право точно знати про досягнення свого уряду. Якщо уряд висловлюється туманно щодо успішності виконаних завдань, звертаючи увагу лише на оцінювання первісного стану та діяльності, результатом часто є коливання у виконанні. Процес комплексного стратегічного планування сприяє конкретному вимірюванню наслідків, завдань і задоволення потреб клієнтів, а не просто вхідних даних та діяльності. Багато уваги зосереджується на задоволенні населення. Для того щоб міссурійці сповна отримували за кожен долар, вкладений у їхній уряд, важливо поєднувати бажані наслідки агенцій і завдання з вимірюванням наслідків та вимірами виконання завдань.

Оцінювання результатів

Модель стратегічного планування зображає оцінювання результатів як вирішальний етап у схемі зворотного зв'язку/постійного поліпшення. Дані про вимірювання наслідків, вимірювання виконання завдань і дослідження задоволення клієнтів слід переглядати й аналізувати, для того щоб забезпечити основу для розроблення альтернативних стратегій і перегляду системи планування та надання послуг.

Щорічно 1 липня кожна агенція має подавати перелік основних заходів разом із проектом стратегічного плану. Цей перелік має містити першочергові наслідки та завдання, які мають спрямовувати діяльність агенції й вимірювати її успішність. “Покажіть мені результати” може входити до основних заходів в залежності від обставин. Для того щоб переконатися в тому, що внесуть лише найважливіші результати, для агенцій встановлюється обмеження щодо максимальної кількості – 20 заходів. У багатьох агенцій кількість основних заходів є меншою ніж 20. Для кожного результату слід вносити дані за п'ять років, що закінчуються фінансовим роком, який завершився 30 червня попереднього року. Перелік основних заходів слід спрямовувати на аудиторію поза межами департаменту. З урахуванням цього, описи мають бути стислими та без бюрократичного жаргону, наскільки це можливо.

Бюджетні асигнування

Якщо комплексний стратегічний план має стати основою реалізації програми й асигнування ресурсів штату, тоді процеси планування та бюджетного асигнування мають бути пов'язані. “Аналіз програмних рішень за пунктами – форма 5” створює такий зв'язок між стратегічним плануванням і бюджетними асигнуваннями. Ця форма надасть бюджетному процесові чіткості спрямування, прозорості структури та точності вимірювання. Стратегічний підхід до бюджетного планування матиме наслідком підвищення відповідальності та більше підкреслюватиме наявні переваги й результати.

Комплексний стратегічний план буде основою для асигнування коштів і здійснення програми. Головні та додаткові бюджетні запити мають керуватися процесом стратегічного планування. Кошти спрямовуватимуться на ті пріоритети, які найдієвіше й найефективніше досягатимуть бажаних наслідків діяльності агенції. Вимірювання наслідків і виконання завдань відіграватимуть важливу роль при визначенні розподілу коштів та забезпечуватимуть відповідальність перед громадянами та перед законодавчим органом.

Мета форми 5 – забезпечити тісний зв'язок між процесами планування та бюджетного асигнування і водночас надавати інформацію, яку губернатор і члени Генеральної асамблеї потребують для того, щоб приймати інформаційно-забезпечені рішення про розподіл коштів. Форма 5 враховує процес стратегічного планування з додатковою деталізацією, необхідною в бюджетному процесі, для того щоб пояснити конкретну пропозицію, яка вноситься. Якщо вона буде належним чином підготовлена, форма 5 стане первісним джерелом інформації для губернатора та Генеральної асамблеї при ухваленні рішень про фінансування. Інформація, що надається у формі 5, має повністю і точно виправдовувати фінансування за кожним елементом бюджетної заявки. Представлені факти мають чітко показувати, як цей елемент підтримує основні функції. Кожен елемент має бути організованим, легко зрозумілим і читабельним.

Хоча форма 5 має заповнюватися для кожного запиту щодо основної та додаткової діяльності, усі наслідки, завдання та стратегії за формою 5 непотрібно витягувати безпосередньо зі стратегічного плану. Наслідки, завдання та стратегії для операційних елементів, а також програм меншої стратегічної важливості можуть розроблятися під час формування бюджету незалежно від стратегічного плану департаменту. Стратегічні плани мають зосереджуватися на найважливіших викликах чи можливостях, що постають перед департаментом, а не на всій діяльності, якою займається департамент.

Стратегічне планування Формат зразка стислого викладу виконавця

Назва департаменту

Виклад бачення департаменту (назва):

Виклад місії департаменту (назва):

Виклад цінностей (факультативний):

Стратегічні проблеми, цілі та наслідки діяльності департаменту:

- Виклад стратегічної проблеми – сторінка (сторінки) № (де про неї йдеться у комплексному стратегічному плані).
- Ціль, що стосується стратегічної проблеми, – сторінка (сторінки) № (де про неї йдеться у комплексному стратегічному плані).
- Наслідки. Що має бути досягнуто для громадян, – сторінка (сторінки) № (де про них йдеться у комплексному стратегічному плані).
- Виклад стратегічної проблеми – сторінка (сторінки) № (де про неї йдеться у комплексному стратегічному плані).
- Ціль, що стосується стратегічної проблеми – сторінка (сторінки) № (де про неї йдеться у комплексному стратегічному плані).
- Наслідки. Що має бути досягнуто для громадян, – сторінка (сторінки) № (де про них йдеться у комплексному стратегічному плані).
- Виклад стратегічної проблеми – сторінка (сторінки) № (де про неї йдеться у комплексному стратегічному плані).
- Ціль, що стосується стратегічної проблеми, – сторінка (сторінки) № (де про неї йдеться у комплексному стратегічному плані).
- Наслідки. Що має бути досягнуто для громадян, – сторінка (сторінки) № (де про них йдеться у комплексному стратегічному плані).

Графік розроблення комплексного стратегічного планування

МІЖАГЕНЦІЙНІ ЗАХОДИ	ТЕРМІНИ
Міжагенційна рада з питань планування переглядає модель планування та основні напрямки.	постійно
Міжагенційна рада з питань планування сприяє вибору навчання для департаментів, щоб ті, хто ухвалює рішення в департаментах, і рядовий персонал розуміли модель і були підготовлені до її реалізації.	постійно
Департаменти представляють “губернаторові проект документа “Комплексний стратегічний план”.	1 липня
Департаменти подають перелік основних заходів до Відділу бюджету та планування.	1 липня
Департаменти подають щорічний документ “Бюджетний запит” з посиланнями на комплексний стратегічний план (копія остаточного стратегічного плану додається до бюджетних запитів).	1 жовтня

Глосарій

Оцінювання. Оцінювання потенціалу, ресурсів, обмежень, проблем і потреб організації. Оцінювання може передбачати огляд середовища, стратегічне оцінювання (тобто аналіз SWOT), внутрішній/зовнішній опис, вихідні дані та діаграми перебігу робіт.

Вихідні дані. Стандарт порівняння для оцінювання досягнень.

Бюджетний процес. Процес розподілу фінансових ресурсів між агенціями, програмами і проектами.

КОМАП: Комісія з питань менеджменту та продуктивності. Комісія, яку призначає губернатор Карнеген для контролю за діяльністю уряду штату Міссурі, що рекомендує шляхи вдосконалення менеджменту та підвищення ефективності діяльності уряду штату.

Клієнти. Люди або організації, які отримують і використовують продукцію та послуги агенції або програми.

Огляд навколишнього середовища. Методика оцінювання чинників, тенденцій і проблем у суспільстві (наприклад, демографічних, соціальних, економічних, політичних і технологічних), пов'язана з місією агенції та процесом інвентаризації.

Цілі. У якому напрямку агенція хоче просуватися для розв'язання стратегічних проблем? Узагальнена заява стосовно того, як ця агенція розв'язуватиме будь-яку стратегічну проблему (тобто: поліпшити, захистити, підвищити, посилити). Цілі є якісними і зазвичай не піддаються кількісному оцінюванню, можуть бути або не бути досяжними.

Затрати. Робочі години, кошти, активи, обладнання, постачання тощо.

Процес комплексного планування. Процес планування охоплює всі агенції штату на підставі спільної моделі планування.

Внутрішні резерви. Оцінювання сильних і слабких сторін організації, приписів, місії, стратегії, директив, програм, фінансування та організаційної структури.

Мандат. Обов'язок, що покладається на агенцію законом або правовою нормою.

Місія. Декларація мети агенції та підстави для існування.

Завдання. Який успіх чи вплив програм або підходів агенції? Завдання є конкретними плановими цифрами щодо поліпшення діяльності, які впливають із цілей і бажаних наслідків агенції та розраховані на те, щоб вказати на успіх або вплив програми чи підходу. Завдання є конкретними, вони піддаються кількісному оцінюванню, це визначені в часових обмеженнях заяви про бажане звершення. Завдання є віхами або проміжними досягненнями, необхідними для реалізації цілей і наслідків.

Вимір виконання завдань. Як вимірюватиметься виконання завдання? Інформація, що піддається кількісному виміру, яка вказує, якою мірою агенція досягла запланованого завдання.

Наслідки. Які результати або блага для населення? Кінцеві моменти або результати публічного блага, за якими може визначатися рівень успіху. Наслідки відбивають благополуччя дітей, дорослих, сімей або громад чи навколишнього середовища.

Вимірювання наслідків. Як вимірюватиметься досягнення наслідків? Інформація, що піддається кількісному визначенню, яка вказує, якою мірою бажаних наслідків досягають впродовж періоду планування.

Випуск. Кількість продукції чи послуг, наданих агенцією.

Зацікавлена особа. Особа, група чи організація, що має інтерес до заходів, цілей чи наслідків агенції.

Стратегічні проблеми. Які найважливіші виклики та можливості постають перед агенцією? Можливості, проблеми, чинники, тенденції тощо, що мають надзвичайно важливе значення для громадян штату Міссурі та департаменту. Внутрішні й зовнішні виклики для бачення, місії, мандату, стратегії організації, способу ведення бізнесу, або культури.

Стратегічне планування. Процес прийняття рішень, що використовується для аналізу викликів чи можливостей з боку навколишнього середовища, поставлені цілі та стратегії, що спрямовують рух організації в напрямку бажаного майбутнього (зазвичай у часових рамках від трьох до п'яти років). Це постійний систематичний процес для визначення очікуваних майбутніх наслідків, як цих наслідків треба досягати і як вимірюватиметься успіх.

Стратегії. Яких заходів вживатимуть для досягнення планового завдання? Описовий виклад підходу до виконання завдання.

Аналіз переваг, недоліків, можливостей, загроз (SWOT). Аналіз внутрішніх позитивних сторін та недоліків і зовнішніх можливостей та загроз.

Цінності. Засади організації – те, що вона обстоює та в що вірить.

Застосування процесу стратегічного планування

(Управління з питань планування та бюджету, штат Луїзіана, США,
<http://www.state.la.us/opb/pbb/pbb.html>)

Матеріали підготовлені в межах проекту “Мережа груп з розроблення політики в Уряді України”, що є результатом спільної ініціативи Секретаріату Кабінету Міністрів України та Міжнародного центру перспективних досліджень і здійснюється в межах проекту “Радники з державної політики на підтримку реформ в Україні (PAR)” Канадського бюро міжнародної освіти (CBIE) за фінансової підтримки Канадського агентства міжнародного розвитку (CIDA).

Вимоги

□ Кожен департамент уряду штату та кожне відомство мають долучитися до процесу стратегічного планування та розробити стратегічний план, який використовувався як путівник майбутніх і пропонованих заходів на наступні п’ять років.

“Відомством” ми називаємо будь-яку державну установу, департамент, раду, комісію, інституцію, підрозділ, службовця або іншу особу чи функціональну групу, що існували раніше і будуть утворені в майбутньому, які уповноважені виконувати або виконують будь-які функції уряду штату як виконавча влада, на відміну від будь-якого державного органу, службовця чи місцевого уряду або підрозділу штату, або парафіяльного службовця, які виконують функції, дотичні до муніципальних, де вони і виконують ці функції.

За бюджетною термінологією, “відомство” – це те саме, що й “бюджетна одиниця”. Іноді департамент є відомством.

□ Початкові стратегічні плани мають бути завершені не пізніше 1 липня 1998 року. Потім всі плани переглядають та оновлюють кожні три роки.

Початкові стратегічні плани були подані більшістю з галузевих департаментів і відомств до 1 липня 1998 року. Ці плани були розраховані на такі часові проміжки: з 1998/99 фінансового року (ФР) до 2002-2003 ФР (тобто з 1 липня 1998 до 30 червня 2003).

Стратегічні плани треба переглядати й оновлювати, як мінімум, кожні три роки. Однак з практичною метою стратегічні плани слід переглядати і змінювати щороку. Цей процес залежить від таких чинників:

- “Луїзіана: Вимір 2020 – Генеральний план економічного розвитку” (Акт 1036 від 1999 року вимагає, щоб всі стратегічні плани містили складові частини “Виміру 2020”);
- координація діяльності з розвитку робочої сили в штаті, здійснювана Комісією робочої сили Луїзіани;
- ініціативи Дитячого кабінету з координування діяльності та послуги, пов’язані із сім’ями та дітьми;
- зміни в структурі програми або в рівнях фінансування;
- перегляд початкового стратегічного плану з боку Адміністративного підрозділу (Служби планування та бюджету – СПБ) і постійних комітетів із законодавства;
- додаткові рекомендації з проведення аудиту (аудит у деяких департаментах ще не завершений);
- вхідні дані інших суб’єктів;
- знання та досвід, отримані від застосування цього плану та регулярних звітів про успішність його виконання;
- неочікувані або недооцінені зовнішні фактори.

Коли стратегічні плани переглянуті й оновлені, їх треба рухати вперед. Наприклад, стратегічний план на 1998/99 ФР – 2002-2003 ФР, оновлений після першого року, має просунутись на рік уперед, і стати планом на 1999/2000 ФР – 2003/2004 ФР.

□ Плани має ухвалити уповноважений від адміністрації та супроводжувати всією інформацією, яку він може вимагати.

У цьому документі узагальнені вимоги до стратегічних планів. Однак підручник з менеджменту в нашому штаті “Менеджер: Практичний посібник щодо управління, спрямованого на результат” містить настанови зі стратегічного планування, а також інструкції

щодо складових частин плану. Питання, що стосуються підготування стратегічних планів, треба спрямовувати до Сектора планування Служби планування та бюджету.

□ Плани треба подавати уповноваженому від адміністрації (через Службу планування та Бюджету) та до постійних комітетів кожної законодавчої палати, що відповідальні за нагляд над департаментом або відомством.

Стратегічні плани треба подавати уповноваженому від адміністрації через Службу планування та бюджету (СПБ). У плановий сектор СПБ їх можна подавати в електронному або паперовому виглядах. Електронне подання до СПБ може бути на дискеті, електронною поштою в додатку або через інтернет-публікацію. Якщо ви подаєте в паперовому вигляді, то надсилайте в Плановий сектор СПБ два (2) примірники плану. Перед поданням плану просимо радитись із Плановим сектором щодо форми подання вашого плану.

Хоча СПБ підготовлений для прийняття електронних або паперових копій, вам слід звернутися до багатьох інших відомств, які отримують ваш план, і перевірити, яка форма подання підходить їм. Якщо немає інших вказівок, то відішліть один (1) примірник свого стратегічного плану до голови відповідного постійного комітету кожної палати законодавчого органу. В практичному аспекті ви повинні бути готовими подати примірники свого стратегічного плану Підрозділу виконання аудиту Служби аудитора законодавчої влади, Службі фіскального законодавства, Фіскальному підрозділу законодавчої палати, Комітету бюджетних асигнувань палати, Фінансовому комітету Сенату та Конференції вироблення консенсусу.

Переглянуті й оновлені стратегічні плани мають надсилатися до тих самих виконавчих і законодавчих органів.

Стратегічні плани є публічними документами, тому приготуйтеся надсилати примірники тим особам або групам, які їх вимагатимуть. Окрім того, якщо друкуєте план, то він підпадатиме під правило подання багатьох примірників до Архіваріуса державних документів.

Для полегшення процесу розповсюдження плану СПБ рекомендуємо вмішувати його на вашій інтернет-сторінці. Це зробить розповсюдження стратегічного плану та його оновлених варіантів ефективнішим.

Складові частини процесу стратегічного планування

До складових частин процесу стратегічного планування слід віднести:

Процес стратегічного планування

Розміщення ресурсів



Детальнішу інформацію про кожну з цих складових частин плану див. у "Менеджері".

Зміст плану

Кожен стратегічний план має містити такі складові частини:

- ❑ визначення позиції органу (відомства/ департаменту);
 - визначення місії відомства(департаменту);
 - визначення філософії відомства(департаменту);
 - цілі відомства(департаменту);

Для кожної програми відомства:

- визначення місії програми;
- цілі програми.

Формулювання місії та цілей програми мають узгоджуватись з визначенням місії та цілей відомства або бути їх складовою частиною. Між усіма рівнями повинна бути чітка внутрішня узгодженість. (Як буде показано далі, для кожної цілі ви повинні вказати ту нормативну вимогу, що її обумовлює, або інше обґрунтування).

Завдання програми

Цілі мають бути розумними¹ (конкретними, вимірюваними, агресивними, але досяжними, орієнтованими на результат та з фіксованими часовими межами), і зв'язок між цілями та завданнями має бути логічно побудований. Пам'ятайте, що завдання – це віхи на шляху досягнення цілей (як буде показано далі, вам необхідно визначити осіб, що виграють або зазнають сильного впливу від виконання завдання).

Програмні стратегії для кожної визначеної мети та завдання

Стратегії описують, “як” будуть виконані завдання. Оскільки між цілями та завданнями має бути чіткий логічний зв'язок, то повинно бути зрозуміло, як стратегії пов'язані із цілями та завданнями. Для полегшення побудови стратегії ви можете скористатися таблицею контрольного аналізу стратегії (як буде показано далі, може існувати вимога щодо документування того, як розробляли стратегію. Тому таблиця допоможе вам саме в документуванні).

Необхідні та відповідні показники ходу виконання програми щодо кожного завдання, що містять як мінімум по одному показнику наслідків, ефективності або якості, а також показники вкладених ресурсів та отриманих результатів.

Кожне завдання має супроводжуватись списком показників роботи (тільки назви, без величин), які застосовуватимуться для відстежування поступу (успіху) у виконанні завдання. Показники роботи мають бути конкретними та вимірюваними. Це означає, що вони повинні бути сконцентровані, чітко пов'язані із завданням, легко зрозумілі та обраховувані (які можна відобити в цифрах). Вивірений набір показників роботи може охоплювати п'ять основних видів: вхідні ресурси, результати, наслідки, ефективність та якість, – а також супровідну записку. Пам'ятайте, що Акт 1169 від 1999 року вимагає наявності хоча б одного показника наслідків, ефективності або якості. Для розроблення вивіреного набору показників можна скористатися Матрицею показників роботи.

На практиці ви повинні проконсультуватися з людьми, які в результаті розглядатимуть інформацію про вашу роботу для прийняття рішень щодо політики або бюджетних рішень. Відбір кінцевого набору показників роботи має охоплювати вхідні ресурси обох відомств і політиків, що ухвалюватимуть рішення. Наприклад, до завершення стратегічного плану вам слід обговорити ваші пропозиції щодо показників роботи з працівниками СПБ.

Кожен стратегічний план може містити такі складові частини:

- ❑ Завдання та стратегії відомства (департаменту);
 - формулювання бачення та філософії програми;
 - додаткові відомства (департаменти) та (або) програми;

¹ В англійській мові тут гра слів: SMART – “розумний” і водночас аббревіатура з перших літер англійських слів, поданих в дужках у перекладі – *прим. перекл.*

- опис інформації, зокрема й схеми організаційного устрою та схеми структури програми;
- описи заходів за програмою;
- плани заходів.

Відомства мали б розробляти загальновідомчі завдання та загальновідомчі стратегії. Хоча це не обов'язково, але допоможе великим департаментам скоординувати роботу всіх відомств, що входять до його складу, та їхні програми. Якщо відомство прагне планувати в такий деталізований загально-організаційний спосіб, то воно все одно повинно ввести матеріали рівня програми, зокрема й цілі та стратегії програми. Окрім того, має бути логічний зв'язок планів загальновідомчого рівня з програмним.

Відомства можуть передбачити, що складові частини програми будуть доповнені планами заходів, які супроводжуватимуть стратегії. Однак плани заходів використовуються в управлінні програмами і загалом не повинні входити в стратегічні плани, що їх подає відомство (департамент) до СПБ та законодавчої влади.

Кожен стратегічний план має містити таку документацію, що відбиває процес:

- Коротке визначення найголовніших клієнтів і користувачів кожної програми та конкретні послуги й вигоди, що їх отримують ті особи або організації.

Проведіть внутрішнє та зовнішнє оцінювання, та визначте основних зацікавлених сторін (споживачі, учасники процесу, інші зацікавлені, а також групи очікувань) та їхні інтереси. Те саме зробіть для перемінних цільових груп. Зробіть цю оцінку на ранній стадії формулювання плану. Пам'ятайте, що визначення клієнтів є частиною розроблення формулювання місії. Також пам'ятайте, що ви передусім зобов'язані визначити тих осіб, хто виграє, або зазнає значного впливу від виконання кожного завдання, вказаного в плані (див. нижче).

- Визначення потенційних зовнішніх чинників поза вашим впливом, які можуть суттєво вплинути на досягнення цілей та виконання завдань.

Проведіть внутрішнє та зовнішнє оцінювання для визначення як програмних перемінних (чинників, поза якими відомство або програма загалом можуть вважатися контрольованими), так і зовнішніх змінних (чинники, поза якими відомство або програма вже малоконтрольовані, або взагалі виходять за межі контролю). Проведіть внутрішнє та зовнішнє оцінювання на ранніх стадіях процесу планування. Скористайтесь цією інформацією, щоб спрямувати визначення цілей, формулювання завдань і побудови стратегій.

- Нормативні вимоги бо інші впливові чинники при визначенні кожної мети плану.

Проведіть внутрішнє та зовнішнє оцінювання для визначення нормативних обмежень (конституція штату або статuti, виконавчі накази, федеральні закони, настанови, судові постанови або інші нормативні документи). Для нормативних відомств запитуйте той нормативний документ, який переглядається. Якщо цей документ часто згадується під певним номером, можете послатися на цей акт, але обов'язково подайте послання на те законодавче зібрання, яке його приймало, а також посилання на пізніші варіанти цього документа).

- Опис оцінювання будь-якої програми, яке використовується для розроблення завдань і стратегій.

Окрім того оцінювання програм, яке ви подали при розробленні завдань і стратегій, опишіть ще якісь використані інструменти – аудит діяльності, внутрішні /зовнішні оцінки, встановлення орієнтирів, таблиці аналізу стратегії, аналіз вигід-витрат, генеральні плани, загальноштатні плани тощо. Мета цього в тому, щоб показати, як ви розробляли завдання та стратегії. Скористайтесь Контрольною таблицею аналізу стратегії, яка допоможе розробити стратегію й задокументувати цей процес. Ведіть архіви, зберігайте паперові "сліди".

□ Визначення перших осіб, що виграють або відчують сильний вплив від втілення кожного завдання вашого плану.

Як тільки ви сформулювали завдання, подумайте про цільові групи та використайте інформацію щодо визначення клієнтів, отриману в ході внутрішнього/зовнішнього аналізу.

- Пояснення того, як можна уникнути дублювання зусиль, коли операції більше ніж однієї програми спрямовані на досягнення єдиної мети, виконання єдиного завдання або стратегії.

Стратегічні плани використовуватимуть не тільки для оперативного планування та складання бюджетів (та планування й складання бюджету капітальних витрат), а й оцінюватимуть як частина аудиту діяльності та положень про перегляд. Пам'ятайте, що аудит діяльності та положення про перегляд звертають увагу на дублювання зусиль, застарілі види роботи та можливості для приватизації. При плануванні розглядайте всі три можливості.

Хоча ви хочете уникнути дублювання зусиль, з іншого боку, вам потрібно знайти можливості координувати роботу. Якщо у вас є загальновідомча мета щодо посилення людських і технологічних ресурсів, то не дивно, що програма кожного підрозділу матиме на меті завдання та стратегію, спрямовані на те саме. Проте можуть виникати ситуації, коли команда вищих керівників відомства виявить неочікувані спільні загрози в стратегічних планах своїх різноманітних програм. Стратегічні плани програм можуть спричинити наслідки для інших програм відомства. Наприклад, одна або кілька програм можуть ставити завдання або вибирати стратегії, які вимагатимуть роботи або впливатимуть на роботу підрозділу управління інформаційними технологіями відомства, або впливатимуть на підрозділ управління людськими ресурсами.

□ Документація щодо обґрунтованості, вірогідності та правильності кожного показника діяльності, а також метод, використовуваний для перевірки та обґрунтування показників діяльності, – надійні виміри роботи кожної програми.

Для розроблення продуманого набору показників діяльності ви можете скористатися Матрицею показників діяльності. Для документування обґрунтованості, достовірності та правильності кожного показника діяльності застосовуйте десятиетапну таблицю документації, розповсюджену СПБ. Пам'ятайте, що аудиторі уповноважені перевіряти дані про роботу як Актом 1100 від 1995 року, так і Актом 1465 від 1997 року.

Хоча нормативні акти кажуть, що документування показників діяльності має забезпечуватись для кожного показника, але до цієї вимоги слід підходити розумно.

До деяких великих департаментів входять численні бюджетні підрозділи (часто це цілі інституції), які мають схожу або таку саму структуру та використовують такі ж показники. В таких випадках документація щодо показників діяльності в департаментському плані фактично може значно перевищити в обсязі сам план.

Є розумний спосіб дати собі раду в такій ситуації. Наприклад, один набір документації показників діяльності може бути зроблений для всіх бюджетних одиниць або програм з використанням однакового набору показників. Якщо і в цьому випадку обсяг документації показників діяльності збільшується до таких розмірів, що введення цього матеріалу в стратегічний план відволікатиме увагу від головного або є непродуктивним, тоді вся ця документація показників діяльності може зберігатися в окремих теках у департаменті. Однак копії її треба надавати на замовлення відповідним відомствам для перегляду (таким як Служба планування та бюджету, Служба аудитора законодавчої влади та постійним комітетам законодавчої влади).

Зверніть увагу, що ці підходи не звільняють департаментів, відомств або програм від документування показників діяльності. Вони просто забезпечують раціональніший спосіб задоволення вимог. Якщо документування показників діяльності створює для вашого департаменту, відомства або програми великі труднощі, то зверніться з СПБ і обговоріть можливі альтернативні рішення.

□ Опис того, як кожен показник діяльності використовується при прийнятті управлінських рішень і в інших внутрішніх процесах.

Складання бюджету на основі діяльності є тільки одним зі способів “управління, спрямованого на результат”. Результати мають використовуватись для прийняття управлінських рішень і спрямування відомчих процесів.

□ Матеріали, в яких задокументований процес, можуть бути вміщені в додатках до стратегічного плану або разом з відповідними компонентами всередині плану.

Вміщення документації процесу є обов'язковим, але власне розміщення документальних матеріалів (у додатку або поруч із відповідними складовими частинами) залежить від бажання самого відомства.

Складові частини плану “Луїзіана: Вимір 2020”, двадцятирічного генерального плану економічного розвитку штату, максимально треба внести в стратегічний план і обов’язково слід подати таблицю з перехресними посиланнями на відповідність складових частин вашого плану та плану “Луїзіана: Вимір 2020”.

Акт 1036 за 1999 р. вимагає, щоб кожен державний департамент або відомство максимально вносило в свої стратегічні плани складові частини Генерального плану економічного розвитку штату “Луїзіана: Вимір 2020”. Метод подання інформації та посилання на використані вами частини плану “Вимір 2020”, треба подати заявку в додатку.

Формат плану

Оскільки процес стратегічного планування пристосований до конкретної структури кожної організації, фактичний документ плану теж може бути пристосований. Зразки різноманітних стратегічних планів і форматів можна отримати в Плановому секторі СПБ. Формат загального стратегічного плану поданий на наступній сторінці. (Зверніть увагу, що цей приклад – це гумористичний погляд на вигаданий державний департамент).

Формат загального стратегічного плану

Титульний аркуш

Титульний аркуш містить назву відомства (департаменту) та часовий проміжок, на який розраховано план.

Приклад:

Департамент державних символів
Стратегічний план
Від 1998-99 ФР до 2002-2003 ФР

Формулювання бачення, місії, філософії та цілей

Формулювання бачення, місії, філософії та список цілей можуть бути надруковані на окремих сторінках, або разом на одній-кількох сторінках. Цілі нумеруються римськими цифрами.

Приклад:

Бачення: Державні символи Луїзіани знатимуть та поважатимуть в усій Луїзіані.

Місія: Місія департаменту державних символів полягає в пропаганді, захисті та збереженні державних символів Луїзіани в ім’я добробуту, радості та гордості всіх луїзіанців.

Філософія: Державні символи Луїзіани представляють людей і землю штату Луїзіана. Довготривале процвітання офіційних державних флори, фауни та інших символічних предметів є ознакою загального добробуту штату та його мешканців. Філософія Департаменту державних символів полягає у використанні інформаційно-грунтового прийняття рішень, активної позиції в розробленні політики, інноваційних заходів при розв’язанні проблем, пов’язаних із довготривалим процвітанням різноманітних державних символів Луїзіани.

Цілі:

I. Департамент державних символів має забезпечувати процвітання офіційної флори штату, його фауни та інших символічних предметів шляхом пропагування та програм охорони, захисту й збереження.

II. Департамент державних символів має забезпечувати громадське визнання та повагу до державних символів Луїзіани шляхом впровадження освітніх програм.

Великі департаменти можуть потребувати серединного рівня представлення відомств та офісів свого департаменту – іншими словами, будуть подані два рівні одної бюджетної одиниці – як департаментський рівень, так і відомчий. Програма та організаційна структура диктують, скільки рівнів стратегічного плану має бути. Проміжний відомчий рівень може містити кілька або всі складники наявні на рівні департаменту.

Приклад:

Департамент державних символів має кілька підрозділів, кожен з яких є бюджетною одиницею (або відомством) з одним чи кількома відповідними програмами. Тому в своєму плані

департамент має проміжний рівень. Кожна бюджетна одиниця (відомство) має своє формулювання місії, філософії та свій набір цілей. Подаємо приклад щодо Підрозділу коричневих пеліканів Департаменту державних символів.

Бачення: Луїзіана буде столицею коричневих пеліканів всього світу.

Місія: Місія Підрозділу коричневих пеліканів полягає в пропагуванні, захисті та збереженні коричневих пеліканів у Луїзіані в ім'я добробуту, радості та гордості всіх луїзіанців.

Філософія: Коричневий пелікан є державним птахом Луїзіани. Так само, як економіка та довкілля штату протягом останніх років були поставлені під загрозу, так і популяція коричневих пеліканів у Луїзіані опинилася на межі знищення. Тому і Луїзіана, і її коричневі пелікани стали на шлях відродження. Коричневого пелікана слід вшановувати та поважати як символ штату. Наш обов'язок полягає в забезпеченні зростання, зміцненні здоров'я та добробуту популяції коричневих пеліканів Луїзіани. Як ведеться коричневому пеліканові, так живеться і Луїзіані.

Цілі:

I. Підрозділ коричневих пеліканів забезпечить, щоб популяція коричневих пеліканів Луїзіани досягла та підтримувала здоровий, стабільний рівень шляхом пропагування та програм захисту і збереження.

II. Підрозділ коричневих пеліканів посилюватиме громадську повагу до коричневого пелікана через освітні заходи.

Формулювання місії програми, її цілей і стратегій. Показники роботи

Бюджетні одиниці можуть за вибором подавати формулювання бачення програми та формулювання її філософії. Однак Департамент державних символів вирішив цього уникнути.

Приклад:

Підрозділ коричневих пеліканів має дві програми: (1) Пропагування та (2) Захист і збереження

Програма пропагування:

Місія: Місія програми пропагування полягає в сприянні пропаганді коричневих пеліканів у Луїзіані в ім'я добробуту, радості та гордості всіх луїзіанців.

Цілі:

I. Програма пропагування допоможе коричневим пеліканам Луїзіани досягти та підтримувати здоровий стабільний рівень популяції шляхом програми пропаганди.

II. Програма пропаганди підніме громадську оцінку коричневих пеліканів через освітні тури до інкубаторних станцій.

Завдання I.1 До 30 червня 2003 р. збільшити кількість коричневих пеліканів у Луїзіані до 25 тис.

Стратегія I.1.1 Запустити державну інкубаторну станцію пеліканів, зокрема й програми відгодовування в неволі та дослідження плідності пеліканів.

Стратегія I.1.2 Проведення заходів типу "Всиновлення яйця – створення гнізда" для покинутих яєць пеліканів і кинутих пеліканячих гнізд.

Стратегія I.1.3 Проведення курсів "пеліканячого підготування" для пеліканів, що народилися (вивелися) в неволі.

Стратегія I.1.4 До січня 2002 року розробити пілולי для пеліканячої потенції і розповсюдити їх на годувальних станціях.

Стратегія I.1.5 Викрасти пеліканів з Техасу та Флориди.

Показники роботи:

Вхідні ресурси:

Базовий рівень виділення ресурсів на програму.

Базовий рівень популяції пеліканів.

Результати:

Кількість пеліканів за підрахунками щорічного перепису популяції пеліканів.

Кількість пеліканів, що вирощена завдяки програмі відгодовування в неволі.

Кількість пеліканів, всиновлених за програмою "Всиновлення яйця – створення гнізда".

Кількість пеліканів, що закінчують курси “пеліканячого підготування”

Кількість пеліканів, викрадених з Техасу та Флориди.

Наслідки:

Відсоткове зростання чисельності коричневих пеліканів у Луїзіані.

Показник успішності пеліканів, що випускаються з курсів “пеліканячого підготування” (що вимірюється у відсотках тих особин, що вижили протягом року із загальної кількості випущених цього року в умови дикої природи).

Показник успішності пігулок для пеліканячої потенції (вимірюваний у відсотковій різниці в показниках народжуваності пеліканів серед тих, що одержують пігулки, і тих, що їх не одержують).

Ефективність:

Витрати на пелікана, вирощеного інкубаторним способом у неволі.

Витрати на пелікана, влаштованого за програмою “Всиновлення яйця – створення гнізда”.

Витрати на пелікана на навчання на курсах “пеліканячого підготування”.

Витрати на пігулки для кожного пелікана.

Витрати на кожного пелікана, вивезеного з Техасу та Флориди.

Якість:

Рейтинг Луїзіани серед пеліканських держав за показником пропаганди

Завдання II.1 Збільшувати кількість туристичних відвідувань пеліканячих інкубаторів на 2,5% щорічно аж до 2002–2003 ФР.

Стратегія II.1.1 Працювати з департаментом культури, відпочинку та туризму над розроблення туристичних брошур і розміщення їх у туристичних центрах штату, до січня 1999 р.

Стратегія II.1.2 Розробити інтернет-сторінку, з електронними виходами (лінками) на інфо-Луїзіана та Департамент культури, відпочинку та туризму до січня 2000 р.

Стратегія II.1.3 На повороті до пеліканячої інкубаторної станції встановити великий рекламний щит у формі пелікана зі світловою переливчастою гірляндою.

Стратегія II.1.4 Переконати губернатора одягти пеліканячий костюм та зняти відеоролик про утворення пеліканячих інкубаторних станцій до червня 1999 р.

Показники роботи:

Вхідні ресурси:

Базовий рівень виділення ресурсів

Базова кількість щорічних відвідувачів

Результати:

Кількість щорічних відвідувачів

Наслідки:

Процентне зростання кількості щорічних відвідувачів

Ефективність:

Процент відвідувачів, які на рейтингових картах відвідувача вказуватимуть, що відвідали інкубатор у результаті ознайомлення з : а) брошурою, б) інтернет-сторінкою; в) рекламним щитом; г) повідомленням губернатора; д) іншим.

Якість:

Задоволення відвідувачів (визначене через порівняння кількості відвідувачів, які на рейтингових картах зазначають, що вважають поїздку “надзвичайно пізнавальною”).

Програма захисту та збереження

Місія: Місія Програми захисту та збереження полягає в охороні та збереженні коричневих пеліканів Луїзіани в ім’я добробуту, радості та гордості всіх луїзіанців.

Цілі:

I. Програма захисту та збереження дозволить популяції коричневих пеліканів в Луїзіані досягти та підтримувати здоровий та стабільний рівень завдяки заходам із охорони та збереження.

II. Програма захисту та збереження поглибить громадське розуміння коричневих пеліканів через освітні курси, присвячені вивченню способу життя, звичок та поселень пеліканів.

Завдання I.1: Домогтися скорочення щорічного рівня смертності коричневих пеліканів до 13.5%, до 30 червня 2003 року.

Стратегія I.1.1 Ввести в дію два заповідники коричневих пеліканів для їхнього захисту, збереження та наукового дослідження популяцій пеліканів.

Стратегія I.1.2 До січня в кожному заповіднику ввести заходи із протезування для відновлення та реабілітації пеліканів, що постраждали внаслідок поранення рибацькими тенетами.

Показники роботи:

Вхідні ресурси:

Базовий рівень виділення ресурсів.

Базовий рівень показника смертності в популяції пеліканів.

Результати:

Кількість смертей дорослих пеліканів.

Кількість пеліканів, врятованих у результаті протезування.

Наслідки:

Річні показники смертності серед коричневих пеліканів.

Відсоток змін у різному показнику смертності серед дорослих пеліканів.

Відсоток пеліканів, що пройшли успішну реабілітацію завдяки протезуванню (вимірюється виживанням протягом року в природних умовах).

Ефективність:

Витрати на пеліканів, що отримали протези.

Витрати на пеліканів, що успішно пройшли реабілітацію.

Якість:

Рейтинг Луїзіани за показником річної смертності дорослих пеліканів серед країн, де проживають пелікани. Нагорода за інновацію, отримана службою протезування пеліканів.

Завдання I.1: До 30 червня 2001 р. скоротити втрати пеліканів у результаті браконьєрства до 1%.

Стратегія I.1.1 Створити Луїзіанський пеліканський патруль, спеціальний десантний підрозділ, для патрулювання пеліканячих поселень, цілодобової охорони пеліканів і запобігання браконьєрству на пеліканів.

Показники роботи:

Вхідні ресурси:

Базовий рівень виділення ресурсів (кількість військовослужбовців у патрулі та бюджет патруля).

Базовий рівень річних втрат пеліканів у результаті браконьєрства.

Базовий рівень квадратних миль поселення пеліканів, які слід патрулювати.

Базовий рівень арештів і засуджень за браконьєрське винищення пеліканів.

Результати:

Фактичні квадратні милі патрульованого поселення пеліканів.

Кількість винищених браконьєрами пеліканів.

Кількість заарештованих браконьєрів.

Кількість засуджених браконьєрів.

Наслідки:

Річні втрати пеліканів у результаті браконьєрства.

Відсоток змін витрат у результаті браконьєрства.

Показники заарештованих за браконьєрське винищення пеліканів.

Показник засуджених за браконьєрське винищення пеліканів.

Ефективність:

Середня кількість квадратних миль, відпатрульованих кожним офіцером Пеліканського патруля Луїзіани.

Якість:

Показники у витратах від браконьєрського винищення пеліканів Луїзіани в рейтингу країн, де проживають пелікани.

Завдання I.1: Збільшити чисельність пеліканських освітніх курсів на 10% та кількість відвідувачів курсів на 25% до червня 2003 року.

Стратегія II.1.1 Наймати добровольців для навчання на курсах інструкторів.

Стратегія II.1.2 Розробити пеліканський курс для середньої школи і запровадити його в шкільну програму до 2000-2001 навчального року.

Стратегія II.1.3 Переконати губернатора одягти костюм пелікана та зняти відеоролік державної служби про відкриття пеліканських освітніх курсів до червня 1999 року.

Показники роботи**Вхідні ресурси:**

Базовий рівень виділення ресурсів.

Базовий рівень кількості курсів.

Базовий рівень учасників курсів.

Результати:

Кількість відкритих курсів.

Кількість відвідувачів курсів.

Наслідки:

Відсоткові зміни в кількості відкритих курсів.

Відсоткові зміни в кількості відвідувачів курсів.

Ефективність:

Витрати на кожні курси.

Витрати на кожну людину, що вчиться на курсах.

Додаток:

Обов'язкова документація процесу.

Складові частини генерального плану "Луїзіана: Вимір 2020 (перехресні відсилки елементів цього стратегічного плану на складові частини "Виміру 2020").

Примітка:

Деякі департаменти та відомства вважають зручнішим і доцільнішим подавати деяку документацію процесу разом із елементами плану. Наприклад, кілька департаментів подають нормативне підтвердження цілей у дужках після кожного формулювання цілі. Деякі департаменти подають переліки осіб, що виграють або зазнають значного впливу від виконання завдання у реченні після формулювання цілі. Однак більшість департаментів вважають легшим подавати внутрішню (зовнішню) оціночну документацію, інформацію про оцінювання програми й інші методи, використані для розроблення завдань і стратегій, документацію щодо результатів роботи та пояснення щодо можливостей уникнути дублювання функцій, – все це подавати в додатку в кінці самого плану. Виконання документації процесу є обов'язковим, але право вирішити, чи подавати її всередині плану, чи виносити вкінці – залежить від самого відомства, що планує.

Таблиця контрольного аналізу стратегії

Аналіз

Аналіз вигід-витрат здійснено.

Інші види аналізу, що застосовувались.

Вплив на інші стратегії враховано.

Легалізація

Легалізація є.

<p>Легалізація потрібна.</p> <p>Організаційна спроможність</p> <p>Визначено необхідні структурні та процедурні зміни.</p> <p>Визначено необхідні ресурси.</p> <p>Часові межі</p> <p>Вже триває.</p> <p>Визначено нову дату початку.</p> <p>Визначено період та стратегію роботи.</p> <p>Фіскальний вплив</p> <p>Вплив на наявний кошторис.</p> <p>Вплив на бюджет капітальних витрат.</p> <p>Визначення засобів фінансування.</p>
--

Матриця результатів роботи					
Програма:				Дата:	
Мета:					
	Вхідні ресурси	Результати	Наслідки	Ефективність	Якість
Завдання 1					
Завдання 2					
Завдання 3					

Документація результатів роботи

Програма:

Завдання:

Показник:

1. Тип показника (Вхідні ресурси? Результати? Наслідки? Ефективність? Якість? Більше ніж один тип?)
2. Обґрунтування показника? (Чому був обраний саме цей показник?)
3. Яким є джерело цього показника? (Приклади: внутрішній журнал обліку або внутрішня база даних, зовнішня база даних або публікації) Наскільки джерело гідне довіри? (Наприклад, зовнішнє джерело може бути приховано тенденційним або мати певну приховану мету).
4. Яка частота збору даних або звітування? (Наприклад, з якою періодичністю надходить інформація: щомісяця, щоквартально, раз на півроку, щорічно? Наскільки інформація застаріла, коли надходить? Коли надходять звіти – в кінці фінансового року штату? Федерального фінансового року? Календарного року? Навчального року? Інакше?
5. Як обраховується показник? Чи це стандартний обрахунок? (Подайте формулу або опис методу, використовуюваного для обрахунку. Якщо використовується нестандартний метод, то поясніть чому. Наприклад, показник смертності на дорогах є результатом кількості смертельних випадків на дорозі на кожен мільярд подоланих миль шляху. Цей показник є стандартним, його обраховує Національна Адміністрація безпеки дорожнього руху).
6. Чи містить ваш показник якісь спеціальні терміни, скорочення, неясні слова? Якщо так, то поясніть їх.
7. Чи є показник сукупною або деталізованою цифрою? (Чи є це сума менших частин, чи це частина більшого цілого? Приклади: Якщо показник є цифрою загальною для всього штату, то чи можна його розділити на дані по регіонах і парафіях? Якщо показник представляє одну клієнтську групу, яку обслуговує ця програма, чи можна його порівняти із показниками для інших клієнтських груп, для того щоб мати уявлення про загальну кількість населення, яке є клієнтами цієї програми?)
8. Хто відповідає за збір даних, їх аналіз та якість?
9. Чи має показник обмеження або слабкі сторони (скажімо, обмежене географічне застосування, брак точності чи часового покриття, значні витрати на збір та аналіз даних? Якщо це так, поясніть. Чи показник отримано безпосередньо, чи в результаті розрахунків? Чи не є джерело даних заангажованим або упередженим?
10. Як використовуватиметься показник при прийнятті управлінських рішень та інших внутрішніх процесах?

Оперативний план

Формат, керівні принципи та інструкції на 2000-2001 фінансовий рік

(Управління з питань планування та бюджету, штат Луїзіана, США
<http://www.state.la.us/opb/>)

Матеріали підготовлені в межах проекту “Мережа груп з розроблення політики в Уряді України”, що є результатом спільної ініціативи Секретаріату Кабінету Міністрів України та Міжнародного центру перспективних досліджень і здійснюється в межах проекту “Радники з державної політики на підтримку реформ в Україні (PAR)” Канадського бюро міжнародної освіти (CBIE) за фінансової підтримки Канадського агентства міжнародного розвитку (CIDA).

Оперативний план є річним планом роботи. Він описує короткотермінові бізнес-стратегії, пояснює, як втілюватиметься стратегічний план (або яка частина стратегічного плану втілюватиметься) протягом певного оперативного періоду (фінансовий рік). Оперативний план є основою та обґрунтуванням бюджетного запиту. Тому стратегічний план, розрахований на п'ятирічний термін, спрямовуватиме оперативні плани, що фінансуються п'ятьма оперативними бюджетами (кошторисами).

Як підготувати оперативний план?

Базові вимоги оперативного плану

Як вимагає Акт 1465 від 1997р., оперативний план (ОП) має готувати та подавати кожен департамент/відомство (бюджетна одиниця) як складова частина повного набору документації бюджетного запиту. В своєму описі місії та цілей програми чи відомства, завдань програми та її заходів ОП “впливає” зі стратегічного плану відомства або програми. Як і стратегічний, оперативний план висвітлює чотири питання:

Де ми є зараз? Де ми хочемо бути?

Як ми туди дістанемось?

Як ми вимірюватимемо просування вперед?

Для відповіді на ці питання слід подати чітко зрозумілі дані за попередні фінансові роки, поточний фінансовий рік та на наступний фінансовий рік (тобто на той рік, на який вимагається фінансування). ОП є і першим, і останнім кроком у підготованні запиту на поточний бюджет. Як перший крок ОП дає план виділення і розміщення ресурсів, як останній – ОП може бути трансформований для відбиття політичних рішень або фінансових змін, зроблених у процесі формування бюджету.

Оскільки Луїзіана виділяє фінансування бюджетним одиницям на програми, оперативний план (ОП) спрямований передусім на програмний рівень інформації. Однак вся програмна інформація має бути подана в загальному контексті департаменту/відомства (бюджетної одиниці), де вона діє, і повинна вказувати й описувати заходи, з яких складається. ОП має поєднувати цілі департаменту/відомства, цілі та завдання й роботу програми. Для цього ОП подає інформацію про департамент/відомство, при поданні заявки на фінансування; програму або програми, впроваджувані департаментом /відомством (бюджетною одиницею); та діяльність по кожній програмі. Зокрема, ОП містить:

- назву департаменту /відомства (бюджетної одиниці), номер та опис (місії та цілей);
- назву та легалізацію (нормативне підтвердження) кожної програми бюджетної одиниці;
- опис програми (включаючи місію, цілі та діяльність) для кожної програми бюджетної одиниці;
- завдання програми (з посиланням на стратегічний план) для кожної програми бюджетної одиниці;
- показники роботи (з посиланням на стратегічний план) для кожної програми бюджетної одиниці;
- схему організаційної та програмної структури бюджетної одиниці та;
- контактну особу, відповідальну за цю програму.

ОП ґрунтується на припущенні, що рівень фінансування буде збільшений і зі змінами переведений у бюджет подовженого рівня. Тому ОП мають описувати програму так, якою вона є

наразі даний момент, і так, якою вона буде при подовженому рівні бюджету. (Подовжений рівень бюджету визначається як “такий рівень фінансування для кожної бюджетної одиниці та програми, що відбиває фінансові ресурси, необхідні для виконання наявних програм і функцій бюджетної одиниці на нинішньому рівні послуг у наступному фінансовому році, зокрема й будь-як зміни, необхідні для обрахунку підвищеного рівня витрат на послуги та матеріали через інфляцію й прогнозовані збільшення навантаження в результаті демографічних чи інших змін”).

Повне обґрунтування, з посиланням на дані про роботу, для змін у робочому навантаженні, внесеному в розрахунок подовженого рівня для відомства, мають бути представлені в Подовженому Бюджеті (форма ПБ). Для виконання складових частин стратегічного плану багато відомств вимагають збільшення своїх оперативних бюджетів. Посилення програм мають бути підтверджені (доповнені новими, зміненими цілями та показниками роботи) в Нових або Розширених формах послуг (НР). Якщо склад програми або її робота зазнають впливу від змін, запропонованих у Пакеті технічних/інших змін (ПТ/ІЗ), то ці зміни мають бути описані в ПТ/ІЗ. Всі разом ОП, ПБ, НР, ПТ/ІЗ мають відбивати місію програми, її цілі, завдання, діяльність і роботу на рівні загального бюджетного запиту.

Служба Планування та бюджету (СПБ) використовує інформацію з ОП, ПБ, НР й ПТ/ІЗ для оцінювання роботи, супроводження прийняття рішень щодо бюджету та готування частин програмної інформації для виконавчого бюджету, а також супровідної документації до виконавчого бюджету. Оперативні плани, що не відповідають керівним принципам, встановленим Підрозділом адміністрування (і поданим у цьому документі) мають бути повернуті тій бюджетній одиниці, що їх подала, на доопрацювання.

Як тільки СПБ подала попередню рекомендацію про фінансування кожної бюджетної одиниці та програми, проекти описів програм і динамічні електронні таблиці щодо роботи програм направляються в кожен бюджетну одиницю, щоб кожна бюджетна одиниця могла додати значення показників діяльності, які відбивають рівень послуг на бюджетному рівні, рекомендованому СПБ. Водночас, бюджетна одиниця може переглядати подовжений рівень значень показників роботи, щоб вони відбивали будь-які зміни в доларових обсягах подовжених рівнів (бюджету), які, можливо, будуть внесені СПБ після подання цієї бюджетною одиницею обрахунків для подовженого рівня. Будь-який запит на попереднє фінансування в СПБ має супроводжуватись обґрунтуванням на основі (показників) роботи. Керівні принципи завершення рекомендованих значень показників рівня діяльності та запит про Рекомендації СПБ щодо попереднього бюджету подає СПБ у ході бюджетного процесу).

Формат оперативного плану та його складові частини

Поданий далі опис складових частин оперативного плану є його основним форматом. Керівні принципи складників оперативного плану подано одразу за описом.

Формат: Опис складових частин оперативного плану**Назва відомства /департаменту****Номер відомства /департаменту****Опис відомства /департаменту:**

Формулювання місії відомства /департаменту

Цілі відомства /департаменту

Назва програми А**Легалізація програми А** (початкові посилання на конституцію, статuti, інші документи)**Опис програми А:**

Формулювання місії програми

Цілі програми

Опис діяльності з програми

Інформація про роботу програми (додаткова)

Завдання програми А

Завдання №1

Посилання на стратегію

Показники роботи

Завдання №2

Посилання на стратегію

Показники роботи

Завдання №3

Посилання на стратегію

Показники роботи

Назва програми Б**Легалізація програми Б** (початкові посилання на конституцію, статuti, інші документи)**Опис програми Б:**

Формулювання місії програми

Цілі програми

Опис діяльності з програми

Інформація про роботу програми (додаткова)

Завдання програми Б

Завдання №1

Посилання на стратегію

Показники роботи

Завдання №2

Посилання на стратегію

Показники роботи

Схеми:

Організаційна схема відомства /департаменту

Схема програмної структури (та діяльності) відомства /департаменту

Контактні особи: Ім'я, посада, номери телефону, факсу, електронна адреса

Контактна особа відомства /департаменту по всьому оперативному плану та

Контактна особа по програмі А

Контактна особа по програмі Б

Цей опис є зразком. Оскільки структури програм департаментів і відомств відрізняються, деякі з оперативних планів мають містити більше програм та інформації про них. У деяких випадках відомство/департамент може мати тільки одну програму.

Розглянуті в цьому документі складники та керівні принципи оперативного плану є базовими, основним вимогами. Просимо пам'ятати, що СПБ може вимагати подання додаткової інформації для посилення ОП або для пояснення питань, які виникнуть у процесі аналізу ОП та інших матеріалів із бюджетного запиту.

Назва, номер, опис відомства/департаменту (бюджетної одиниці)

Відомство/департамент (або бюджетна одиниця), що подає бюджетний запит, визначатиметься за назвою та номером. Наприклад,

Відомство № 04-141 = Департамент юстиції, служба генерального прокурора

Відомство № 10-355 = Департамент соціальних служб, служба підтримки сім'ї

Відомство № 13-853 = Департамент якості довілля, служба утилізації відходів

Відомств /департамент (або бюджетна одиниця) мають бути описані просто й лаконічно.

Цей опис, який має містити місію та цілі відомства/департаменту, створює контекст, у якому працює організація. Він визначає загальні цілі, що будуть відбиті в цілях і завданнях програми. (В однопрограшній бюджетній одиниці місія та цілі на рівні програми та відомства майже завжди однакові). Вміщення інформації про роботу всього відомства або департаменту іноді необхідно, але загалом це на ваш розсуд.

Назва програми та її легалізація

Кожна програма визначається за назвою. Наприклад: Адміністрування, Захист від радіації, Парки та відпочинок, Ліцензування та інспекції, Послуги з догляду за дітьми. Всі належні до програми основні конституційні, статутні й інші посилання (такі як наказ виконавчої влади або дозвіл федерального уряду) треба обов'язково наводити. Якщо в цих посиланнях фігурує закон штату, краще користуватись статутним посиланням, а не законодавчим (тобто подавати номер статуту за "Перевіреніми статутами Луїзіани", а не цитувати законодавчий акт та рік). Якщо посилання стосуються федерального закону, адміністративної процедури, керівних принципів програми або судового рішення, цитуйте державний закон, кодекс, правило, справу або відповідну постанову.

Видозміни в назвах чи структурах програм має бути ухвалені Службою планування та бюджету (СПБ). Якщо ви плануєте подібні зміни, то обговоріть їх з аналітиками СПБ перш ніж подавати свій бюджетний запит.

Опис програми: місія, цілі та діяльність

Підготуйте опис кожної програми. Такий опис повинен пояснювати необхідність програми, її місію та цілі, а також опис діяльності за програмою.

Місія та цілі програми

Місія – це широке загальне визначення мети; вона описує, що робить організація і кому вона служить. Цілі – це широкі результати, заплановані на довготривалу перспективу. Цілі – це чіткі формулювання загальних кінцевих цілей, на які спрямовуються зусилля. Цілі програми можуть бути складовою частиною ширших цілей департаменту/відомства. Цілі програми мають відповідати цілям департаменту/відомства.

Програми слід описувати просто й лаконічно. Описова частина має бути написана з позиції, що читач нічого не знає про програму, що вона є, для чого потрібна і як вона працює. Слід уникати використання технічної термінології, скорочень та абревіатур; якщо не можна уникнути термінології або спеціальних слів, тоді вони мають бути чітко пояснені. Інформація, використовувана для опису програми, має бути вже розроблена в процесі написання стратегічного плану. Фактично велика частина опису програм – а саме місія та цілі – можуть бути взяті безпосередньо зі стратегічного плану.

Для побудови опису програми скористайтеся такими етапами:

1. Розгляньте такі питання:

- Якою є місія або загальна мета програми? Тобто що вона робить і кому служить? Чому вона потрібна? Чому була створена програма? (передивіться формулювання місії програми в стратегічному плані).
- Які цілі програми? Тобто яких широких, довготривалих кінцевих результатів має досягти програма? (передивіться формулювання цілі в стратегічному плані).
- Як програма діє, якщо описати це в широкому розумінні? Як вона починає виконувати свої місії та цілі? (перегляньте стратегії програми в стратегічному плані).

(Не повторюйте і не відповідайте на жодне з цих питань в оперативному плані. Вони просто є вашим путівником у підготуванні опису програми).

2. Уявіть, що ви робите однохвилинний опис програми перед законодавчою владою, громадськістю, представниками місцевої громади. Уявіть, що аудиторія не має жодного уявлення про програму. Подумайте, як краще описати програму так, щоб вони зрозуміли.
3. Напишіть один абзац, де чітко сформулюйте місію та цілі програми. (Приклад: Місія програми (назва) полягає в... Цілі програми (назва програми) такі:...”) За необхідності, додайте пояснювальну інформацію.

Деякі програми є суто адміністративними й отримують кошти, які тільки проходять крізь них до інших організацій або урядових підрозділів. У таких програмах особливу увагу звертають на компетентний нагляд та управління коштами, на показники роботи стосовно саме цих аспектів. Однак політики також зацікавлені в результатах, досягнутих організаціями-кінцевими отримувачами цих коштів. Тому в описі програми слід подати пояснення, чому ці кошти проходять через вашу організацію – тобто, яка з того користь і для кого. Показники роботи, що підтверджують досягнуті результати та надані послуги мають бути включені в розділ “Показники роботи”.

Діяльність за програмою

Діяльність – це окремий набір функцій або послуг за програмою. Наприклад, Програма з цивільного права (в Департаменті юстиції та служби Генерального прокурора) має два види діяльності Цивільний підрозділ та Підрозділ громадського захисту.

Визначте та опишіть основні види діяльності за програмою. Знову ж-таки, описова частина має бути написана з позиції, ніби читач нічого не знає про діяльність. Слід уникати використання технічної термінології, скорочень та аббревіатур; якщо не можна уникнути термінології або спеціальних слів, тоді вони мають бути чітко пояснені. Структура діяльності за кожною програмою має також бути проілюстрована схемою діяльності за програмою.

Примітка: Діяльність за програмою, записана в оперативному плані, має відбивати структуру діяльності, встановлену для програми, всюди в загальному бюджетному запиті або в *Переліку діяльності, відданої на власний розсуд, і обов’язкової*.

Завдання програми

Завдання – це проміжні наслідки, тобто конкретні, обраховувані віхи на шляху досягнення цілей. Вони визначають ті результати та послуги, яких треба досягти чи виконати. Завдання мають бути розумними¹, тобто конкретними, вимірюваними, агресивними, але досяжними, орієнтованими на результат і з фіксованими часовими межами.

Для встановлення оперативних завдань програми перегляньте п’ятирічний стратегічний план програми. Слід звернути увагу на два питання:

1. Якими є стратегічні цілі та завдання програми? Які результати передбачені нинішнім стратегічним планом програми і коли в плані передбачено досягнення цих результатів? Які стратегії використовуватимуться для досягнення цілей і виконання завдань?
2. Як оперативний план співвідноситься зі стратегічним планом програми? Яка частина стратегічного плану виконуватиметься протягом наступного фінансового року?

У контексті стратегічних завдань програми ви можете встановити дедалі більші оперативні завдання. Наприклад, якщо стратегічним завданням було скорочення рівня токсичних викидів на 10% до 2003 року, то там може бути графік поступового планового скорочення. В такому випадку стратегічне завдання залишається спрямованим на наслідок, який очікується в кінці всього стратегічного періоду, але оперативні завдання відображатимуть проміжні поступові зростання в скороченні.

Оперативні завдання мають відбивати логічний поступ у діяльності та подіях. Наприклад, оперативні наслідки для стратегічного завдання з якістю повітря можуть, по-перше, стосуватися планування й організації зменшення викидів. В оперативних планах це, відповідно, відіб’ється в завданнях стосовно скорочення викидів; фактичному скороченні викидів; фактичному поліпшенні якості повітря і, в результаті, у поліпшенні здоров’я. В такому випадку оперативні завдання і показники роботи зростатимуть та рухатимуться вперед, у міру того як стратегія та

¹ В англійській мові тут гра слів: SMART – “розумний” і водночас аббревіатура з перших літер англійських слів, поданих далі в перекладі – *Прим. перекл.*

фактичні результати теж просуватимуться вперед. Часто і такій ситуації оперативні завдання пов'язані з набором стратегій, поданих у стратегічному плані.

Визначте взаємозв'язок між діяльністю за програмою та завданнями програми. Наприклад, чи буде виконане завдання шляхом провадження конкретної діяльності або кількох послідовних діяльностей? Оскільки діяльність є окремими набором функцій або послуг за програмою, чи ваш план містить завдання для кожної діяльності за кожною програмою? Чи, може, містить цілу низку діяльностей під одним завданням? В оперативному плані ви обов'язково повинні вказати, яка діяльність до якого завдання програми належить.

Коли проектуєте завдання за програмою:

- визначаєте кожне завдання окремо і подавайте відповідну інформацію (стратегічні посилання, показники роботи та пояснення) одразу після завдання. Не подавайте завдання всі разом у вигляді списку. Краще дайте одне завдання, з усією належною інформацією, а потім виписуйте наступне.
- Подавайте завдання в логічній послідовності, краще пронумеровано. Наприклад, всі завдання, пов'язані з конкретною діяльністю за програмою, повинні викладати послідовно одне за одним, а не розкидати по всьому оперативному плану. Якщо завдання стосується конкретної програмової діяльності, то зазначте цю діяльність у формулюванні завдання.

Пам'ятка. Завдання – це проміжні наслідки, тобто конкретні обраховувані віхи на шляху досягнення цілей. Вони визначають ті результати та послуги, які треба досягти або виконати протягом фінансового року. Пам'ятайте також, що оперативний план створюється з думкою про продовження. Деякі стратегічні завдання програми вимагатимуть нової діяльності чи посилення фінансування для розширення нинішніх послуг. Такі завдання разом із вищими показниками роботи та рівня послуг повинні пред'являтися скоріше у Формах нових або розширених послуг, а не в оперативному плані.

- Визначте зв'язок між кожним оперативним завданням і стратегічним планом програми. Подайте формулювання зі “стратегічним посиланням” для кожного завдання.

Приклад: Завдання 1: Для діяльності щодо апеляцій прискорити процес слухань, щоб до 30 червня 2000 року було не більше 40 неслуханих справ про розлучення, давніших ніж за 4 місяці, і не більше 120 інших неслуханих справ, давніших за 6 місяців.

Стратегічний зв'язок: це оперативне завдання є етапним кроком у досягненні стратегічного завдання V.1: Прискорити процес слухань до 30 червня 2002 року, щоб не було неслуханих справ про розлучення, давніших за чотири місяці.

- Переконайтеся, що часові рамки оперативних завдань встановлені чітко. Завдання в оперативному плані мають бути досяжними протягом фінансового року, на який цей план робиться. Тому якщо для оперативного завдання не встановлюються часові рамки, це означає, що воно розраховане на весь фінансовий рік, як і сам план. Якщо ж оперативне завдання має інші часові рамки, наприклад, навчальний рік, федеральний фінансовий рік, календарний рік), формулювання завдання повинно включати чітку вказівку на ці часові рамки. Або в разі коли завдання треба виконати до якоїсь конкретної дати протягом фінансового року, то ця дата має бути названа (наприклад, “До 1 січня 2001 року”).
- Треба якимось чином виділяти ті завдання, які, як ви вважаєте, будуть ключовими, на протиположний, допоміжним завданням. (Виконавчий бюджет та закон про виділення коштів містять тільки ключові завдання; супровідний документ до виконавчого бюджету містить як ключові, так і допоміжні завдання). При визначенні ключових завдань зважайте на такі чинники.
- Чи буде виконання цього завдання запорукою успіху для всієї програми?
- Чи пов'язане це завдання із “великогабаритними питаннями” (основна або покладена на відомство діяльність, яка потребує розширених асигнувань? Чи це завдання пов'язане із річним продовженням нещодавнього, значного за обсягом бюджетного фінансування?)
- Чи належить це завдання до “питань хворого зуба” (успавлене або постійне питання чи проблема).
- Чи класифікували це завдання як головне в минулому: а) законодавчі комітети чи працівники; б) СПБ; в) аудиторі діяльності; г) керівники та працівники самої програми; д) політики, які ухвалюють рішення?

Примітка: СПБ має найвищі повноваження визначати, які оперативні завдання обирати, та встановлює рівень їхнього внесення у виконавчий бюджет та супровідний документ до виконавчого бюджету. Однак СПБ детально вивчає ті класифікації щодо ключових і допоміжних завдань, які ви подаєте в своєму оперативному плані.

Показники роботи програми

Для обґрунтування фінансування за програмою треба продемонструвати та задокументувати результативність, ефективність і досконалість програми. Показники роботи є інструментами, використовуваними для вимірювання роботи, поступу й досягнень. Вони наводяться в оперативному плані та інших бюджетних формах.

Показники роботи складаються з двох частин: назва показника та його значення. Назва показника показує, що ви збираєтесь вимірювати. Значення показника є числовим виразом обсягів або рівня, досягнутого фактично або запланованого для досягнення.

Приклад

Частини показника роботи

Назва показника роботи

Значення показника роботи

Кількість обслугованих клієнтів 3250

Значення показників роботи на той фінскальний рік, на який ви подаєте запит на фінансування, в процесі ухвалення бюджету стає стандартом роботи.

Типи показників роботи

Управлінський процес в Луїзіані передбачає п'ять типів показників вимірювання діяльності: вхідні ресурси, результати, наслідки, ефективність, якість. Ці показники ґрунтуються на системній логіці (як діє система), і кожен тип розроблений для того, щоб відповідати на різні питання. Разом ці показники створюють виражену картину роботи.

Типи показників діяльності			
Вхідні ресурси (Необхідність, потреба, обсяг проблеми, ресурси)	Процес	Результати (Продукти, послуги)	Наслідки (Результати)
Ефективність	Результати Вхідні ресурси	Витрати порівняно з продуктивністю, навантаженням на кожного працівника	
	Результати чи наслідки Витрати	Витрати на кожен вироблений продукт, послугу або клієнта, витрати в розрахунку на досягнутий результат.	
	Результати чи наслідки Час	Продуктивність з розрахунку на витрачений час; вимірювання результатів витраченим часом.	
Якість	Результативність у задоволенні потреб та очікувань клієнтів, інших зацікавлених сторін та очікуваних груп		
Показники роботи можна супроводжувати пояснювальною запискою			

Показники вхідних ресурсів вимірюють розподіл ресурсів і потребу в послугах. Вони визначають обсяги ресурсів, необхідних для надання конкретної послуги. Вхідні ресурси охоплюють затрати праці, матеріали, обладнання, устаткування та матеріальне забезпечення. Вони також вказують на чинники потреб, такі як характеристика зацікавленого населення. Показники вхідних ресурсів корисні для демонстрування потреби в послугі, сумарних витрат на надання послуги, набору ресурсів, використовуваних для надання послуги, та обсягів ресурсів, використаних на одну послугу порівняно з іншими. Показники вхідних ресурсів часто ідуть разом із показниками результатів і наслідків, щоб подати порівняння між вхідними ресурсами та результатами.

Приклади	Показники вхідних ресурсів
	Розподіл бюджету
	Кількість посад у штатному розкладі (ШР)
	Кількість працівників, зайнятих повний робочий день (КПД)
	Поточний показник неграмотності по Луїзіані
	Кількість клієнтів, що підпадають під цю програму
	Кількість клієнтів, що потребують послуги
	Кількість отриманих запитів на дозвіл від департаменту з довкілля
	Кількість миль доріг у державній системі
	Поточний рівень смертності на дорогах
	Поточний рейтинг штату як національного та міжнародного туристського центру

Показники результатів вимірюють кількість. Вони вимірюють обсяги продуктів і наданих послуг або кількість обслуговуваних клієнтів. Показники результатів залежать від обсягів. Вони зосереджуються на рівні діяльності при виконанні конкретної програми. Кількість угод і вимірювання робочої завантаженості, які призначені для демонстрації розподілу персоналу відповідно до потреб у послугах, – найчастіше використовувані для звітування цифри. Показники результатів корисні при прийнятті рішень про розміщення ресурсів (зокрема для обрахунку та підтвердження змін робочого завантаження у запитах на виконавчий бюджет). Однак, вони обмежені, тому що не показують, чи досягнуті цілі та чи виконані завдання програми, також вони не виявляють якості або ефективності наданих послуг.

Приклади	Показники результатів
	Кількість студентів на освітніх курсах для дорослих
	Кількість учнів, що вчаться в державних школах штату
	Кількість вихованців у виховних колоніях штату
	Кількість осіб, що їх обслуговують благодійні лікарні
	Кількість щеплень, що роблять дітям
	Кількість отриманих запитів на дозвіл від департаменту з довкілля
	Кількість миль доріг, перекритих заново державним коштом
	Кількість миль, патрульованих поліцією штату Луїзіана
	Річна кількість туристів з нашого та інших штатів

Показники наслідків вимірюють успішність. Вони вимірюють результати й оцінюють вплив програми та її результативність. Результати наслідків є найважливішим показником роботи, тому що показують, чи були (або не були) досягнуті очікувані результати. Політики взагалі найбільше цікавляться показниками наслідків.

Приклади	Показники наслідків
	Кількість осіб, що можуть читати й писати, закінчивши освітні курси для дорослих
	Показник учнів, що закінчують повну середню школу та індекс успішності АСТ
	Поліпшення показника рецидивізму
	Показники смертності й одужування для переліку певних процедур з державних благодійних лікарень
	Зменшення випадків захворювань інфекційними хворобами, що передаються при спілкуванні
	Відсоткові зміни у викидах токсичних газів і води
	Відсоткові зміни в якості води та повітря
	Умови на дорогах, утримуваних штатом (безпека та поверхня)
	Відсоток доріг, що спроможні надавати задовільні послуги в години пік
	Відсоткова зміна показника смертності на дорогах
	Відсоткова зміна в рейтингу національних і міжнародних привабливих туристичних осередків

Показники ефективності вимірюють продуктивність і результативність витрат. Вони відбивають витрати з надання послуг або досягнення результатів. Витрати можуть бути виражені в доларах або в часі на одиницю досягнутого результату (або наслідку). Міри ефективності можуть також відбивати взаємозв'язок між вхідними ресурсами та результатами (або наслідками). Для вираження цих зв'язків часто використовують відношення. Показники ефективності можуть оцінювати вчасність наданих послуг. Вони допомагають організації покращувати надання послуг. Часто вони використовуються для обґрунтування придбання обладнання або змін у системах чи процесах.

Приклади	Показники ефективності
	Витрати на студента освітніх курсів для дорослих
	Середні витрати на учня державної школи штату
	Середньодобові витрати на одного ув'язненого
	Поганий показник зайнятості в благодійний лікарнях
	Витрати на одне щеплення, що робиться дітям
	Середній час опрацювання запиту на дозвіл від департаменту з довілля
	Середні витрати на мильо шляху для доріг, перекритих заново державним коштом
	Кількість миль, патрульованих дорожньою поліцією
	Річна кількість туристів з нашого та інших штатів
	Прибуток з кожного долара, витраченого на рекламу туризму в штаті
	Кількість клієнтів, що отримують послугу порівняно з кількістю осіб, що мають право на її отримання

Показники якості вимірюють досконалість. Вони відбивають результативність задоволення очікувань споживачів, зацікавлених сторін та груп очікувань. Виміри якості охоплюють надійність, точність, ввічливість, компетентність, відповідність і повноту продукту або послуги, що їх надають. Брак якості веде до втрати грошей. Наприклад, ресурси, виділені на перероблювання роботи та виправлення помилок або на залагодження скарг споживачів, корисно відстежувати. Заміри якості іноді розглядають як наслідки. Однак показники якості визначаються окремо і відбивають важливість поліпшення якості.

Приклади	Показники якості
	Кількість досконалих звітів у відсотках до загальної кількості написаних звітів
	Відсотковий показник точності інформації, введеної в базу даних
	Відповідність допустимому рівню помилок, встановленому адміністративними настановами
	Акредитація інституцій або програм
	Кількість виправних закладів під наглядом суду
	Витрати, пов'язані із вироками за громадськими правопорушеннями проти штату
	Нагороди або визнання досконалості послуг
	Кількість скарг клієнтів чи споживачів

Іноді показники роботи підпадають більше ніж під одну категорію. Наприклад:

- деякі показники наслідків є також і показниками якості. Якщо вашим завданням є збереження початкової точності індексу визначення інвалідів, який є вищим за середньо-федеральний, то показник роботи вимірюватиметься порівнянням вашого індексу із загальнонаціональним. Результатом порівняння, а також мірилом якості і буде показник наслідків.
- Деякі показники результатів є водночас і показниками наслідків. Якщо ваше завдання – збільшити кількість клієнтів, обслуговуваних на 1000, то робота вимірюватиметься зміною кількості обслуговуваних клієнтів. “Кількість обслугованих клієнтів” зазвичай розглядається як показник результатів, але в цьому випадку його також можна розглядати і як показник наслідків. (Найкращим рішенням у цій конкретній ситуації є поставити собі за мету відсоткову зміну обслугованих клієнтів і використовувати “кількість обслугованих клієнтів” як показник результату, а “відсоткову зміну в кількості обслугованих клієнтів” як показник наслідків.)

У цілому спрямування завдання (тобто чи є воно орієнтованим на результат, на наслідки, на ефективність та якість) впливає на систематику показників роботи.

Дуже важливо відібрати добре виважений набір логічних показників для вимірювання роботи програми. Матриця показників роботи на наступній сторінці показує приклади типу кожного показника роботи для різноманітних видів програм. Наявність мінімальної або максимальної кількості показників для кожного завдання не встановлюється. Скоріше вам треба мати хоча б один показник наслідків та не менше показників всіх інших типів, щоб чітко висвітлити процес поступу.

Показники роботи можна пояснювати. Вони допомагають всім отримати повніше розуміння показників роботи, вони також утворюють контекст і змальовують тло. Пояснення визначають змінні вхідних ресурсів, змінні програм та зовнішні змінні й розкривають, як ці змінні впливають на роботу. Пояснення ж створюють зв'язок між тими показниками, які треба використовувати разом. “у тандемі”. Тому не забувайте робити підрядкові примітки при описуючи показники роботи.

Рівні показників роботи

Показники роботи можуть бути двох рівнів: ключовими або допоміжними. Ключові показники роботи входять у виконавчий бюджет та в загальні або додаткові закони про виділення фінансування. Для ключових показників проміжні цілі (орієнтири) та фактична робота повинні звітуватися в кварталних звітах про успішність ходу виконання роботи. Допоміжні показники входять у супровідний документ до виконавчого бюджету, але не в виконавчий бюджет або в додаткові закони про виділення фінансування. Для допоміжних показників проміжні цілі (орієнтири) та фактична робота звітуються тільки раз на півроку та в кінці року у відповідному звіті про успішність виконаної роботи. Стандарти роботи як для ключових, так і для додаткових показників роботи встановлюються в процесі прийняття рішення про виділення фінансування.

Примітка: СПБ має найвищі повноваження визначати, які показники роботи вносити та встановлює рівень їхнього внесення у виконавчий бюджет і супровідний документ до виконавчого бюджету. Однак СПБ детально вивчає ті класифікації щодо ключових і допоміжних завдань, які ви подасте в своєму оперативному плані.

Стандарти роботи

Стандарти роботи є передбаченими рівнями роботи, пов'язаними з конкретними показниками роботи для конкретного фінансового року та рівня фінансування. Стандарти роботи пропонуються в процесі формування бюджету та встановлюються під час його ухвалення. Стандарти роботи є зобов'язаннями щодо послуг; вони визначають рівень роботи, пов'язаний з виділенням у бюджеті й ухваленим рівнем фінансування.

Пам'ятка: Після того як СПБ визначає для бюджетної одиниці рекомендації щодо попереднього бюджету, СПБ розсилає в ці бюджетні одиниці проект опису програми, разом із динамічними електронними таблицями показників роботи. Бюджетна одиниця має уважно й детально заповнити в бланку “Рекомендований бюджет” колонку зі значеннями показників роботи, які точно відображали б передбачену роботу чи рівень послуг в бюджетному рівні, рекомендованому СПБ для наступного фінансового року. Цей рекомендований бюджетний рівень числових значень показників роботи і є пропонованими стандартами роботи.

Стандарти роботи є такою мірою частиною процесу виділення фінансування, як і рівні виділення, і затверджені в акті посади. Стандарти роботи можуть переглядатися тільки під час *Зміни стандартів роботи 15 серпня* та в процесі *Змін бюджету ВА-7*. В обох цих випадках перегляд стандартів роботи пов'язаний зі змінами в бюджеті та виділенні коштів.

Приклади показників роботи					
Програми	Вхідні ресурси	Результати	Наслідки	Ефективність	Якість
Програма навчання грамоті дорослих	Кількість дорослих, що відвідують курси Поточний рівень неписьменності в Луїзіані	Кількість студентів, що закінчують курси читання для дорослих	Кількість студентів, які можуть читати на рівні шостого класу школи по закінченні курсів Відсоткове скорочення показника неграмотності	Витрати на одного студента Кількість студентів, що закінчують курси порівняно з загальною кількістю вступників	Відсоток студентів, задоволених наставником та змістом курсу
Програма реабілітаційних послуг	Кількість клієнтів, що мають право на отримання послуг	Кількість обслуговуваних клієнтів	Відсоток клієнтів, що пройшли реабілітацію за програмою Відсоткове зростання доходів клієнтів, що пройшли реабілітацію	Витрати на одного клієнта, обслугованого за програмою Кількість реабілітованих клієнтів порівняно із кількістю клієнтів, що мають право на отримання цієї послуги	Середній рівень задоволення за делікатно надану послугу
Програма регулювання та надання дозволів	Кількість отриманих запитів на дозволи	Кількість виданих дозволів	Кількість підприємств, що відповідають вимогам	Час опрацювання одного запиту на дозвіл Витрати на видання одного дозволу	Відсоток скорочення помилок при опрацюванні
Програма працевлаштування	Кількість інспекторів з працевлаштування Поточний рівень безробіття в Луїзіані	Кількість обслугованих людей	Відсоток людей, влаштованих на роботу із платнею вищою за мінімальну Відсоток скорочення показника безробіття	Кількість обслугованих людей в перерахунку на кожного інспектора з працевлаштування Кількість часу, витраченого на кожну людину	Відсоток людей, які відзначили, що робота інспектора відповідала їхнім потребам

Для отримання додаткової інформації про стандарти роботи див. “Стандарти роботи: керівні принципи для розроблення та перегляду”.

Звітність про роботу в Оперативному плані

Кожне завдання має супроводжуватись логічно вивіреною системою показників роботи. Про роботу слід звітуватися в табличному форматі. Значення показників повинні мати числовий вигляд. Іноді певна інформація про роботу (якісь одномоментні досягнення) може бути подана у вигляді словесно оформленого речення. Однак табличний формат із числовими значеннями є нормативним. Дані про роботу можуть бути проілюстровані за допомогою графіків, схем та інших ілюстраційних матеріалів.

Базовий формат таблиці показників роботи

Базова таблиця показників роботи (див. наступну сторінку) містить колонки рівнів показників роботи (ключові або допоміжні), назви показників роботи, значення показників роботи:

- стандарт роботи попереднього року. Це стандарт роботи, вказаний у Луїзіанській системі робочої звітності (ЛСРЗ) на кінець того фінансового року, який щойно закінчився. Якщо ви використовуєте показник роботи, що не мав стандарту в попередньому фінансовому році, то у колонці вказуєте “Не стосується”. Додайте підрядкову примітку, і вкажіть, чому немає стандарту роботи з попереднього року;
- фактична робота в попередньому році. Це той рівень роботи, який був фактично досягнутий протягом минулого фінансового року. Ця цифра має бути такою, яка зазначена у вашому ж

Річному звіті про успішно виконану роботу (або в звіті за четвертий квартал) – звичайно робиться 8 вересня – за той фінансовий рік, що щойно закінчився. Всі фактичні значення показників роботи мають бути речовими, цілими числами. Якщо ви звітуєте щось інше, а не фактичну цифру (наприклад, “Не стосується” або прогнозовану цифру) за попередній рік, подайте примітку для пояснення, чому неможливо подати фактичну цифру;

- стандарти роботи на початковому рівні оперативного бюджету. Це стандарт роботи, вказаний у Загальних або додаткових актах про виділення фінансування на поточний фінансовий рік у динамічних електронних таблицях, наданих СПБ разом із листом про виділення фінансування на поточний рік. Якщо ви користуєтесь новим показником роботи (який не використовувався при формуванні бюджету або при виділенні фінансування на поточний фінансовий рік, і тому не має стандарту роботи та величин оперативного бюджету, звітуйте стандарти роботи вказані в базі даних ЛСРЗ на 1 жовтня.

Примітка: Якщо стандарт роботи для показника значно відрізняється від того, який ви передбачаєте фактично на кінець поточного року, ви можете подати пояснення, вказавши, яку роботу ви очікуєте в кінці року і чому вона так відрізняється від стандарту. Така ситуація може трапитись через передбачувані зовнішні чинники, які значно вплинуть на робоче оточення, або в результаті поганого прогнозування в ході бюджетного процесу. Незалежно від причини, вам слід зробити підрядкову примітку для пояснення ситуації. Однак ви маєте звітувати стандарти роботи в наявній колонці оперативного бюджету.

Якщо ваш оперативний план містить нові показники роботи, для яких ще нема стандартів, здійсніть оцінювання очікуваної роботи або рівня послуги до кінця поточного фінансового року. Не послуговуйтесь фактичною цифрою за той відтинок року, що вже минув. (Ви можете використовувати фактичні дані за період року, що вже минув, як допоміжні при обрахунку прогнозованої загальної цифри на кінець року, але не вписуйте цю цифру за частину року в наявну колонку оперативного бюджету). Додайте примітку з поясненням, що наявний рівень оперативного бюджету є оцінюванням, а не стандартом.

- Прогнозовані числові значення роботи в подовженому рівні бюджету. Доки ви звітуєтесь про дані як про загальну робочу інформацію (див. наступний розділ), ви повинні прогнозувати числові значення роботи на наступний фінансовий рік. Ці цифрові значення можуть відбивати зміни, пропонувані формами подовженого бюджету, але не повинні містити бюджетні розширення, замовлені в формах нових або розширених послуг. Робота подовженого рівня (бюджету) не є автоматичним розширенням або дублюванням наявних стандартів роботи. Він має відбивати очікувані зміни в зовнішньому оточенні або внутрішньому керівництві. Якщо ви зазначили, що поточне оцінювання фактичної роботи на кінець року значно відрізняється від стандарту роботи для цього показника, ця очікувана різниця має бути врахована в подовженому бюджеті.

Пам'ятка. Якщо ви використовуєте показник роботи, який не має стандарту роботи ані в попередньому, ані в поточному році, то слід писати “Не стосується” у відповідних колонках. Спробуйте зібрати й подати фактичні дані за попередній рік для нового показника роботи. В наявній колонці оперативного бюджету подайте оціночне значення оперативного бюджету для нового показника. Базові таблиці показників роботи, в яких стоїть “Не стосується” або “не має даних”, в усі попередні роки і в поточному році викликають запитання: “якщо у Вас немає даних про базовий рівень, то на якій же основі Ви визначили завдання та орієнтири для значень показника роботи на наступний фінансовий рік?”

Не подавайте в оперативному плані значення показників роботи для “рівня бюджету, що вимагається”, або для “рекомендованого рівня бюджету”. Ви можете задокументувати вплив від посилення вашої роботи у Формах нових або розширених послуг. Якщо ці розширення бюджету є частиною попередніх бюджетних рекомендацій СПБ, то ви можете внести ці позитивні впливи вашої роботи в попередні числові значення рівня рекомендованого бюджету, які ви вносите в електронні динамічні таблиці СПБ, що супроводжують їхню попередню бюджетну рекомендацію.

Базовий формат таблиці показників роботи

Початковий рівень у плані	Назва показника роботи	Стандарт роботи попереднього року (в ЛСРЗ) ФР 1998/99	Фактична робота в попередньому році ФР 1998/99	Стандарт роботи на початковому рівні оперативного бюджету (згідно з актом) ФР 1999/2000	Стандарт роботи на наявному рівні оперативного бюджету (в ЛСРЗ)	Прогнозована робота в разі продовження бюджету ФР 2000 -2001
S	Загальні витрати на надання послуги	\$ 756450	\$3756000	\$3756000	\$3846000	\$3790262
K	Відсоток зростання кількості обслугованих клієнтів	1,25%	1,2%	0,0%	1,75%	1,75%
K	Кількість обслугованих клієнтів	25043	25040	25040	15438	25438
K	Витрати на обслуговування одного клієнта	\$152	\$150	\$150	\$151	\$149 ²
S	Відсоток послуг, що отримали оцінку клієнтів “добре” або “відмінно”.	96%	95%	97%	97%	97%

Початковий рівень у плані = Ключовому (K) або допоміжному (S) рівню. Ключові показники роботи вносять у виконавчий бюджет та в загальні або додаткові закони про виділення фінансування. Допоміжні показники – в супровідний документ до виконавчого бюджету, але не у виконавчий бюджет та/або в додаткові закони про виділення фінансування. Як ключові, так і допоміжні показники мають стандарти роботи згідно з актами про виділення фінансування, навіть якщо ключові показники постають в актах про виділення фінансування.

Назва показника роботи = назва показника, про який ви звітуєте. Назва засвідчує, що ви вимірюєте.

Фактична робота попереднього року = фактичні результати роботи, досягнуті в 1998/99 ФР. Ця цифра має бути такою ж, яка зазначена у вашому Ж Річному звіті про успішно виконану роботу за 1998/99 ФР. Якщо ця цифра не узгоджується з тим, що записано в ЛСРЗ, то подайте примітку і поясніть, звідки виникає різниця. Всі фактичні значення показників роботи мають бути речовими цілими числами. Якщо ви звітуєте про щось інше, а не про фактичну цифру (наприклад, “Не стосується” або прогнозовану цифру) за попередній рік, дайте примітку для пояснення, чому неможливо подати фактичну цифру.

Стандарт роботи на початковому рівні оперативного бюджету (згідно з актом) – це стандарт роботи, вказаний у Загальних або додаткових актах про виділення фінансування на 1999-2000 ФР. Якщо ви користуєтесь новим показником роботи (який не використовувався при формуванні бюджету або при виділенні фінансування на 1999-2000 ФР, і тому немає стандарту роботи чи відповідника в базі даних ЛСРЗ), у цій колонці зазначте “Не стосується”. Подайте примітку для пояснення, чому неможливо подати фактичну цифру.

Стандарт роботи на наявному рівні оперативного бюджету (в ЛСРЗ) = Поточний стандарт показників роботи 1999-2000 ФР. Він відбиває будь-які зміни, внесені змінами стандартів роботи 15 серпня або змінами в результаті ВА-7. Для наявних показників роботи звітуйте

² Одноразовий грант з малодієвого фонду Луїзіани (ВА-7 №87, схвалений у вересні 1999р.) дав змогу програмі закупити комп'ютерне обладнання й автоматизувати управління справами та архівом. В результаті витрати на одного клієнта у 2000-2001 ФР знизилися, хоча кількість клієнтів зросла і показники якості зросли порівняно з фактичними показниками попереднього року.

показник роботи, показний в ЛСРЗ станом на 1 жовтня. Якщо стандарт роботи для цього показника значно відрізняється від того, яким, ви вважаєте, буде фактична робота на кінець року, то можна подати пояснювальну примітку, вказавши, якою ви бачите роботу або рівень послуг наприкінці 1999-2000 ФР. Додайте примітку, що наявний рівень оперативного бюджету є лише оцінковим (прогнозовим), а ще не стандартом.

Прогнозована робота в разі подовження бюджету = передбачені значення показників роботи в разі подовження бюджету. Це значення відбиває зміни, внесені в форми подовженого бюджету, але не повинні містити те посилення фінансування, яке вимагається у Формах нових або розширених послуг. Робота подовженого рівня не є автоматичним розширенням або дублюванням наявних стандартів роботи. Вона має відбивати очікувані зміни в зовнішньому діловому кліматі або внутрішньому керівництві.

Загальні таблиці робочої інформації та інші матеріали

Загальну робочу формацію (історичні таблиці або таблиці трендів, схеми, графіки, а також зовнішні порівняння роботи) можна подати занагоди. Не кожен показник роботи вимагає висвітлення на рівні багаторічного підходу. Однак деякі показники можуть бути найкраще представлені саме в історичній таблиці, або таблиці трендів. Наприклад, деякі показники роботи не можуть бути ефективно прогнозованими і мають звітуватися тільки на основі фактичних даних за попередній рік. Для демонстрації трендів роботи подавайте фактичні дані за три-п'ять років (краще за п'ять). Рейтинги та зовнішні порівняння можна теж вносити, щоб показати, як співвідносяться програми та робота в Луїзіані з іншими штатами або з приватним сектором. Однак більшість рейтингів по штатах подаються тільки у вимірі за рік і стосуються тільки попереднього фінансового або календарного року. Зразки для історичних таблиць, або таблиць трендів, а також порівняльної таблиці подані на наступній сторінці.

Пояснювальні матеріали можна вмішувати для ще докладнішого пояснення роботи, трендів або порівнянь. Інші матеріали можна використовувати для підтвердження оперативного плану. До таких матеріалів відносять: внутрішню та зовнішню статистичну інформацію, динамічні електронні таблиці, опитування й рейтинги, внутрішні плани, дослідження, оцінювання, звіти та публікації, а також інші супровідні матеріали.

Показники, подані в загальній робочій інформації не стають стандартами роботи і не відстежуються в ЛСРЗ. Загальні таблиці робочих даних можуть бути в Супровідному документі до виконавчого бюджету, але не вносяться до Виконавчого бюджету. Загальна робоча інформація, що постає в законопроекті про виділення фінансування, не вважається частиною закону про фінансування. Через відмінність у звітних вимогах для загальної робочої інформації та звичайних показників роботи ви повинні обговорювати зміни в способі звітування (перехід від звітування звичайних показників роботи до загальної робочої інформації *і навпаки*) з СПБ та працівниками законодавчої влади, перш ніж внести такі зміни в цю ОП.

Додаткові керівні принципи звітування робочої інформації

Важливо, щоб показники роботи й інші дані, наведені в оперативному плані, були змістовні, ясні, прості, але інформативні, точні, узгоджені та вірогідні. Далі:

- показники роботи мають, звичайно, бути пов'язаними з завданнями, стосовно яких вони фігурують. Якщо зв'язок не одразу зрозумілий, то поясніть, чому цей показник віднесений до цього завдання і що це означає.
- Показники роботи є вимірюванням рівня роботи або послуги, пов'язаної з бюджетом /асигнуванням. Однак, доки ви використовуєте обсяги бюджету/асигнувань як значення показника вхідних ресурсів, не обов'язково вносити доларові обсяги вашого фінансування в таблицю показників роботи.
- Хоча вивірених набір показників обов'язковий для прийняття бюджетних рішень, нахил все-теки слід робити на показниках наслідків. Класифікація показників за типами є необов'язковою.
- Для допомоги СПБ у виокремленні ключових показників роботи, озаглавьте або якось інакше виділіть ті показники роботи, які, як ви вважаєте, є ключовими, на противагу допоміжним. При визначенні тих показників, що є ключовими, зважайте на такі чинники:

- Чи цей показник є показником наслідків?
- Чи цей показник стосується ключового завдання? Ключові завдання можуть містити як ключові, так і додаткові показники роботи. Однак допоміжні завдання мають тільки додаткові показники роботи.
- Чи пов'язаний цей показник із “великогабаритними питаннями” (основна або покладена на відомство діяльність, яка вимагає розширених асигнувань)? Чи цей показник пов'язаний із річним продовженням нещодавнього, значного за обсягом бюджетного фінансування?
- Чи належить це завдання до “питань хворого зуба” (уславлене або постійне питання чи проблема)?
- Хто оцінює показник? Чи класифікували цей показник як ключовий у минулому: а) законодавчі комітети чи працівники; б) СПБ; в) аудитори діяльності; г) керівники та працівники самої програми; д) політики, які ухвалюють рішення?

Примітка: СПБ має найвищі повноваження визначати, які оперативні завдання будуть вносити, та встановлює рівень їхнього внесення у виконавчий бюджет та супровідний документ до виконавчого бюджету. Однак СПБ детально вивчає ті класифікації щодо ключових і допоміжних завдань, які ви подасте в своєму оперативному плані.

Табличний формат звітування загальної інформації про роботу

Загальна інформація про роботу: кількість обслужованих клієнтів у 1994/95–1998/99 ФР					
Назва показника роботи	Фактично за попередній рік ФР 1994/95	Фактично за попередній рік ФР 1995/96	Фактично за попередній рік ФР 1996/97	Фактично за попередній рік ФР 1997/98	Фактично за попередній рік ФР 1998/99
Кількість обслужованих клієнтів	21705	22677	24203	24734	15040

Загальна інформація про роботу: порівняння 15 південних штатів у витратах на одного обслужованого клієнта в 1998/99 ФР	
Алабама	\$147
Арканзас	\$164
Флорида	\$155
Джорджія	\$159
Кентуккі	\$160
ЛУїзіана	\$151
Меріленд	\$156
Міссісіпі	\$150
Північна Кароліна	\$161
Оклахома	\$152
Південна Кароліна	\$151
Теннессі	\$156
Техас	\$163
Вірджинія	\$158
Західна Вірджинія	\$146
Середні	\$155

- Переконайтеся, що назва показника роботи чітко відбиває те, що ви вимірюєте. Не використовуйте скорочення, поки ви вперше не написали всю назву повністю і не подали таким чином його розшифрування. Не послуговуйтеся технічними термінами або

спеціальними виразами, якщо це не є необхідним, і потім подавайте ясно і просто визначення у пояснювальній примітці.

- Звітуйтеся про показники роботи за сумарним показником всього року. Якщо є причини звітуватися за інші періоди (календарний рік, шкільний рік, федеральний фінансовий рік, програмний рік, результати на певну дату фінансового року, середньодобовий показник, тощо), то вкажіть цей період, і принагідно поясніть, чому ви його використовуєте.
- При порівнянні Луїзіани з іншими штатами, найліпшою є комбінація з 15 південних і центральних штатів, як: Алабама, Арканзас, Флорида, Джорджія, Кентуккі, Меріленд, Міссісіпі, Північна Кароліна, Оклахома, Південна Кароліна, Теннессі, Техас, Вірджинія, Західна Вірджинія. Якщо використовується якась інша комбінація штатів, то визначте склад цієї регіональної групи. (Наприклад, деякі статистичні федеральні бази даних заносять Делавер до південного регіону; 16-штатного регіону Південної Законодавчої конференції входить Міссурі).
- Якщо ви порівнюєте Луїзіану з середньонаціональним показником, середнім або складеним, обов'язково подавайте пояснювальну інформацію щодо бази та результатів порівняння.
- Якщо ви користуєтесь зовнішньою інформацією, не з вашого департаменту /відомства або програми, обов'язково повністю називайте джерело. Якщо ваш департамент або відомство – велика організація з багатьма базами даних та продуктами даних, посилайтеся на конкретну базу даних або продукти, з яких взято цю інформацію.
- Стежте за тим, щоб те, про що ви звітуєтесь, і ваші дані взаємоузгоджувались.
- Як тільки розроблено змістовні показники роботи, то користуйтеся ними належним чином. Поки немає вагомої причини змінювати їх, то вимірюйте ті самі речі в тих самих одиницях і термінах, за ті самі проміжки часу та за тими самими джерелами щороку. Проте, якщо використовувані в минулому показники втратили свою значущість, вірогідність або зміст, не використовуйте їх без потреби. Плутанини можна уникнути, якщо ви обговорите значні зміни в робочій інформації з аналітиками СПБ перш ніж подаватимете свій оперативний план, та якщо ви подасте коротке пояснення про зміну або відкидання старих довго використовуваних в оперативному плані показників.
- Програми, які звітують про однакові показники роботи, мають подавати їх в уніфіковану чи узгодженому вигляді щодо назв і визначень, а також щодо обрахунку величин (наприклад, кожен виправний заклад для дорослих у мережі Служби виправних закладів звітує про однакові дані щодо роботи, в однаковий спосіб і одночасно з іншими). Ця вимога спільна для всіх, а не тільки для бюджетних відомств. (Наприклад, є різноманітні програми та види діяльності в різних бюджетних відомствах, що стосуються різних аспектів проблеми вагітності підлітків. Персонал, фінансовий облік та функції закупівель представлені в більшості департаментів і відомств). Програми, за якими надаються однакові типи послуг або спрямовані на задоволення однакових потреб чи проблем, мають співпрацювати для розроблення, та звітуватися спільними показниками щодо сфер, які в них усіх є однаковими.
- Максимально, наскільки можливо, використовуйте стандартні визначення та загальноприйняті або визнані методи обрахунків і формули. Наприклад: визначення та метод обрахунку показників ув'язнених осіб визначає Бюро юридичної статистики Сполучених Штатів; метод обрахунку показника смертності на дорогах встановлює Національна Адміністрація безпеки дорожнього руху. Існують стандартні способи обрахунку еквівалентів повної зайнятості, поголівні витрати на різноманітні навантаження з обрахунку на одну справу та обрахунку робочої завантаженості; є також стандартні шляхи пристосування порівнянь при різниці в населенні.

Якщо нема стандартних визначень або загальноприйнятих методологій обрахунку та формул або якщо ви вирішили не використовувати стандартне визначення або загальноприйняту методику обрахунку чи формулу, то поясніть ту базу, на якій ви будете визначальні терміни та обрахунок показників. (Документація щодо дієвості показників роботи має бути підготовлена в процесі стратегічного планування. Якщо ви тепер використовуєте ті показники роботи, які не були підтверджені у відповідній частині стратегічного плану, то надзвичайно важливо, щоб ви розглянули це питання в ході оперативного планування).

- Не використовуйте скорочення, які можна трактувати двояко. Якщо вам трапляється подібний випадок, пишіть всю фразу повністю.
- Не подавайте знаки після коми (десяті частки) в доларових цифрах, округлюйте до найближчого цілого значення. (з цього правила є кілька винятків, таких як середньодобові витрати, які можуть відрізнитись тільки на пенні; або доларові обсяги виражені в мільйонах і мільярдах, коли треба подавати цифру з точністю до одного знака після коми. Якщо ви подасте доларові суми у мільярдах або мільйонах, вкажіть це одразу у назві показника, (наприклад: загальний збір податків (у мільйонах)).
- При обрахунку відсоткових значень робіть це до одного знака після коми (приклад: 24,5%), якщо у вас немає вагомої причини чинити інакше.

Схеми організації та структур програми і діяльності

Оперативний план має вмістити: 1) організаційну схему (що показує організаційну структуру бюджетної одиниці в цілому) 2) схему структури програми, яка показує програми бюджетної одиниці та діяльність за кожною програмою.

Контактні особи за програмою

Подавайте ім'я, посаду та контактні номери телефонів (телефон, факс, електронна адреса) тих осіб, з якими могли б зв'язатись аналітики з СПБ в разі потреби замовити додаткову інформацію. Такою особою має бути людина, яка координувала підготування або готувала оперативний план. Проте бюджетні одиниці, що ведуть багато програм, можуть подавати список контактних осіб, по одній на кожен описану в оперативному плані програму і, окрім того, ще головну контактну особу або координатора всіх програм.

Введення загальних для всього штату ініціатив з планування та координації

Нині в процесі реалізації перебувають три процеси стратегічного планування, загальні для всього штату. Кожен із цих процесів започаткувала законодавча влада за підтримки губернатора.

- **Генеральний план штату з економічного розвитку.** “Луїзіана: Вимір 2020” – Акт 30 Спеціальної законодавчої сесії 1996 утворив Раду економічного розвитку Луїзіани, яка відповідає за формування й оновлення 20-річного генерального плану економічного розвитку. Починаючи з 1 липня 2000р. Рада подаватиме щорічні звіти та план під назвою “План заходів з економічного розвитку” губернаторові, президентові Сенату, спікеру Палати представників, голові Сенатського комітету з Комерції та захисту прав споживачів та голові Парламентського комітету Комерції.
- **Стратегічний план розвитку робочої сили.** Акт 1 за 1997 р. утворив Комісію з Робочої сили Луїзіани (РСЛ) та зобов’язав її розробити стратегічний план створення мережі забезпечення та координації послуг і ресурсів для всіх програм розвитку робочої сили. Стратегічний план Комісії був завершений в 1997 р. РСЛ переглядає і приймає річні оперативні плани департаментів і відомств штату, які провадять програми та діяльність з розвитку робочої сили.
- **Комплексний план Дитячого кабінету** – Актом 5 від 1998 р. Спеціальною законодавчою сесією утворено Дитячий кабінет, спрямований на розвиток і впровадження комплексного плану з координування політики та планування для всіх департаментів і програм штату, відповідальних за послуги для дітей і сімей.

Вимоги до оперативного плану, пов’язані з Генеральним планом Економічного розвитку штату (“Луїзіана: Вимір 2020”)

Акт 1036 за 1999 р. вимагає, щоб кожен департамент або відомство штату максимально носило в своїй стратегічній плані Генеральний план економічного розвитку штату. Посилання на використані вами частини плану “Вимір 2020” мають бути чітко визначені. До того ж кожне відомство повинно вносити в свій оперативний план складові частини річного Плану заходів з економічного розвитку і чітко ув’язувати ці складники з елементами свого оперативного плану. З планом “Луїзіана: Вимір 2020” можна ознайомитись на веб-сторінці Департаменту економічного розвитку (www.lded.state.la.us/).

Генеральний план економічного розвитку штату “Луїзіана: Вимір 2020” ухвалила законодавча влада, він був готовий до внесення в стратегічні плани відомств. Проте перший

План Заходів з економічного розвитку не передбачений до 1 липня 2000 р. Хоча деякі відомства вже й звітуються згідно з показниками роботи, пов'язаними з орієнтирами, встановленими в "Луїзіана: Вимір 2020", але введення складників Плану Заходів з економічного розвитку в оперативні плани відомств не вимагається до циклу формування бюджету на 2001-2002 ФР.

Додаткові вимоги до оперативного плану з боку Комісії з робочої сили в Луїзіані

Згідно з положеннями Акту 1 за 1997р., який утворив Комісію з робочої сили Луїзіани (РСЛ), кожне відомство, відповідальне за програми розвитку робочої сили має подавати в комісію на розгляд і прийняття річний оперативний план кожної впровадженої програми розвитку робочої сили. (Конкретно в акті згадані такі відомства: Департамент економічного розвитку, Департамент громадської безпеки та виправних закладів; Департамент соціальних послуг і лікарень, Департамент освіти, Державна рада початкової та середньої освіти; Рада правління університетів, Департамент у справах ветеранів та Служби навчання протягом усього життя, розвитку робочої сили, у справах людей старшого віку та послуг жінкам. Однак слід пам'ятати, що акт може стосуватися бюджетних одиниць і не вказаних конкретно серед цих перерахованих). Оперативні плани відомств подаються в комісію разом із запитом на фінансування програм з розвитку робочої сили. Конкретні вимоги до оперативних планів згідно з Актом 1 перевищують описані вище базові вимоги до оперативного плану, і РСЛ розробила форми та керівні принципи для збору потрібної їй інформації. Додатки РСЛ вміщені в річні матеріали з розроблення оперативного бюджету, що розсилаються бюджетним одиницям Службою планування та Бюджету або можуть бути отримані просто з Комісії.

Примітка. Додатки РСЛ не замінюють ті додатки, які за поданим вище описом повинні мати оперативний план. Бюджетні одиниці, що підпадають під дію Акту 1 від 1997 р. повинні подавати додатки РСЛ разом з базовим оперативним планом.

Вимоги оперативного плану, обумовлені Дитячим кабінетом

Форми Дитячого бюджету, в яких на вимогу L.R.S. 36:2604 (C) треба визначати та збирати всі витрати програм штату на дітей у єдиний документ, мають бути заповнені тими бюджетними одиницями, що мають програми та витрати на дітей. Кожну таку послугу треба визначити, вміщуючи й опис того, як послуги втілюють місію програми, хто є принциповими користувачами і хто передусім виграє від отримання послуги. До того ж всі відповідні завдання та показники роботи з оперативного плану бюджетної одиниці й інші форми бюджетних запитів, такі як Форми нових чи розширених послуг, слід відбивати у відповідній формі Дитячого бюджету.

Після прийняття стратегічного плану Дитячим кабінетом буде поширено додаткову інформацію про внесення в нього відповідних складових частин стратегічних та оперативних планів департаментів і відомств.

Куди звертатися по допомогу

Якщо ви маєте питання стосовно складання базового оперативного плану, зверніться до Планового Сектору Служби формування бюджету за телефоном 225 342-7410 або факсом: 342-0906.

Питання, пов'язані з Актом 1 від 1997 р. або з бюджетними додатками для Комісії робочої сили Луїзіани, які вимагаються Актом 1 від 1997 р., слід направляти в Службу тривалого навчання/робочого розвитку при Службі губернатора. Персонал цієї служби працює на Комісію робочої сили Луїзіани. Номер телефону: 225 342-2462, факс 225 342-1494. Веб-сторінка Служби навчання та розвитку робочої сили має адресу: <http://www.gov.state.la.us/debts/lifelong.htm>.

Питання стосовно Генерального плану економічного розвитку штату "Луїзіана: Вимір 2020" або щорічних Планів заходів з економічного розвитку слід направляти до Ради економічного розвитку Луїзіани (РЕРЛ). Служба РЕРЛ знаходиться в департаменті економічного розвитку за адресою One Maritime Place, Room 312, 101 France Street, Baton Rouge, LA70804 (Post Office box 94185). Телефон Ради 225 342-03-15, факс 225 342-5389. Веб-сторінка РЕРЛ та звіт "Луїзіана: Вимір 2020" можна знайти за адресою www.lided.state.la.us.

Питання щодо Дитячого кабінету слід направляти до Служби губернатора за телефоном 225 342-7015.

Директиви щодо планування державної політики

(матеріали надав Я. Гонцяж)

Зміст

Резюме

1. Вступ
2. Початкова ситуація
3. Принцип планування державної політики
4. Цілі та напрямки роботи Директив планування державної політики
5. Поліпшення планування державної політики
6. Зв'язок між державною політикою та бюджетним плануванням
7. Оцінка державної політики та підзвітність

Резюме

Метою *Директив планування державної політики (public policy)* є узгодження процесу планування державної політики Латвії шляхом поліпшення взаємозв'язку планування та процесу формування бюджету, а також створення ефективніших систем оцінювання державної політики та механізмів підзвітності.

Для досягнення цього *Директиви* передбачають:

- створення чотирьох типів документів планування державної політики: директив, програми, плану, концепції. Кожен з чотирьох типів має свою специфічну структуру, місце в процесі формування державної політики та взаємозв'язок з іншими трьома типами;
- поліпшення координації й ієрархії планування державної політики через зміцнення зв'язку між встановленням пріоритетів Уряду та плануванням роботи в державному управлінні. З метою досягнення всього зазначеного в *Директивах* є розділ "*Стратегії дій уряду*", який спирається на *Декларацію Уряду* та містить близько 50 основних цілей, які Уряд планує досягти;
- поступове введення типу управління, орієнтованого на кінцевий результат, у структурах державного управління. Цю систему буде детально розроблено далі в спеціальних документах з державної політики та правових актах;
- запровадження системи, яка сприяла б поданню нових ініціатив державної політики для концептуального схвалення Кабінетом міністрів протягом всього року. Проте в тих випадках, коли виникає потреба додаткового фінансування, остаточне схвалення ініціативи державної політики може бути досягнуто винятково через процес бюджетного планування;
- створення системи стратегічного планування та запровадження *Стратегії дій установи*, як основного інструмента планування, разом з плануванням програм фінансової діяльності та державної політики, а також створенням механізмів підзвітності;
- визначення того, щоб програми проведення державної політики відповідали бюджетним програмам після запровадження *Стратегії дій установи* в усій системі державного управління;
- розуміння оцінювання очікуваної державної політики та сприяння оцінюванню нинішньої державної політики через зміцнення системи анотування проектів законодавчих актів Кабінету міністрів шляхом підготування методології оцінювання впливу державної політики та результатів її запровадження, а також організація необхідного навчання.

1. Вступ

Сфера застосування документа

Директиви планування державної політики було розроблено з метою коригування системи планування державної політики¹ в країні шляхом підвищення її ефективності та поліпшення взаємозв'язку з плануванням державного бюджету.

¹ В контексті цього документа термін "політика" використовується для визначення цілеспрямованих дій Кабінету Міністрів та органів державної управління в окремих галузях життя суспільства, наприклад, економічна політика Уряду, пенсійна політика, політика в галузі охорони здоров'я, рівності в гендерній політиці тощо. Процес формування політики зазвичай міститиме такі елементи, як визначення проблеми,

Директиви планування державної політики забезпечують аналіз і пропонують засоби модернізації планування державної політики в рамках державного управління. Цей документ не регулює питання регіонального та місцевого (зокрема й територіальне) планування (що належить до компетенції місцевих органів влади).

Узгодження до інших документів державної політики

Директиви планування державної політики були розроблені, враховуючи *Методологію Директив бюджетного планування на середньостроковий період та Стратегії реформ державної політики на період 2001–2006 року*, – обидва документи схвалені Кабінетом Міністрів.

Період дії Директив

Директиви планування державної політики (далі Директиви) були розроблені на період 2001- 2006 року. Звіт про виконання *Директив* буде щорічним.

2. Поточна ситуація

Такі ініціативи реформування вже були запроваджені на сьогодні для поліпшення планування державної політики:

- початок бюджетного планування на середньотермінову перспективу. Це – основа спадковості планування державної політики та фінансування;
- початок визначення пріоритетів Уряду в процесі бюджетного планування;
- початок прогнозування можливих наслідків проектів законодавчих актів;
- розроблення деяких довготермінових документів з планування державної політики;
- прийняття *Стратегії реформування державного сектора на 2001-2006 рр.*

Реформи планування державної політики необхідно продовжувати для того, щоб розв'язувати такі проблеми:

Нема єдиного підходу до планування державної політики. Починаючи з 1993 виникло понад 450 концептуальних документів, ухвалених Урядом, статус яких є невизначеним через нерегламентовану систему перегляду, заміни та скасування рішень щодо політики. Нині чинний *Регламент Кабінету Міністрів про його розпорядок і процедуру* не дає чіткого визначення типів документів планування державної політики та посилення на ці документи на різних ступенях вироблення рішень. Водночас планування державної політики різних галузей розвивається по-різному (наприклад, планування державної політики ліпше розвивається в тих галузях, котрі отримують фінансування від ЄС та де є контроль за використанням коштів).

Неузгодженість між різними документами, які стосуються планування державної політики. Немає координації та ієрархії між різними документами планування державної політики. При розробленні документів з планування державної політики завжди є ризик дублювання та конкуренції. Конкуренція відчутна тоді, коли в різних документах йдеться про впровадження одних і тих же заходів впровадження рішень щодо політики. Це також може трапитися, коли декілька міністерств подають в Уряд конкурентні документи з державної політики, які стосуються одних і тих самих питань (наприклад, різні міністерства пропонують започаткування подібних інституцій).

Взаємозв'язок між плануванням державної політики та Державним бюджетом погано розроблений. Часто планування державної політики не враховує фінансових обмежень. Це призводить до нереальних програм та до нераціонального використання ресурсів. Можуть прийматися ініціативи щодо державної політики та правові ініціативи без належного забезпечення їх ресурсами.

Система оцінювання ініціатив державної політики та відповідальність за прийняття рішень залишаються неефективними. Використання аналізу очікуваних наслідків державної політики та нинішньої державної політики неналежне. Нема чіткої загальної процедури для

визначення цілі, розв'язання проблеми розподілу фінансових ресурсів, планування заходів, їх виконання, оцінювання результатів, рішення про зміну політики, якщо це необхідно.

оцінювання ефективності стратегій та забезпечення Уряду інформацією й зворотним зв'язком про результати впровадження попередніх заходів.

3. Принципи планування державної політики

Такі основні принципи покладені в основу цих директив:

- *принцип пріоритетності державної політики Уряду* – планування державної політики відбувається згідно з Декларацією Уряду про його наміри;
- *принцип участі* – неурядові організації, приватний сектор, місцева влада, міжнародні інституції, залучені до процесу планування державної політики. Суспільство має бути поінформованим про заплановані заходи з державної політики;
- *принцип спадковості та координації* – в процесі планування державної політики відбувається як втілення її теперішнім Урядом, так і координація інших запропонованих ініціатив;
- *принцип фінансових обмежень* – наявні фінансові обмеження Державного бюджету враховуються при прийнятті нових ініціатив щодо державної політики;
- *принцип підзвітності* – планування державної політики є процесом, зорієнтованим на досягнення певного результату. Підзвітність має бути забезпечена на всіх рівнях державного управління;
- *принцип субсидіарності* – в процесі планування державної політики дуже важливо оцінити, який рівень державного управління має бути обраний для виконання того чи іншого завдання. Залежно від змісту та обсягу завдання, а також таких факторів, як економічна доцільність та ефективність, воно може бути передано для виконання на той чи інший рівень, наприклад, до компетенції органів місцевого управління.

4. Цілі та напрямки роботи директив планування державної політики

Регулювання процесу планування державної політики, встановлення чітких загальних стандартів планування державної політики та її запровадження є **цілями** розроблення цих директив. Це досягається через:

- покращення планування державної політики;
- взаємозв'язок процесу планування бюджету та державної політики;
- створення ефективнішої системи оцінювання та аналізу.

Для впровадження цілей та основних принципів цих директив передбачається розвиток системи державної політики країни в кількох напрямках. Схема 1 представляє цілі та напрямки роботи.

5. Поліпшення планування державної політики

Для того щоб поліпшити бюджетне планування директиви, пропонується:

- встановити чітку ієрархію та взаємозв'язок між документами державної політики;
- окремо визначити типи документів планування державної політики, їх структуру та місце в процесі її планування;
- спрямувати планування державної політики та бюджетне планування на досягнення цілей цієї політики та на кінцевий результат.

Рішення, які пропонуються в цьому розділі директив, підтримують впровадження таких принципів у плануванні державної політики – *принцип пріоритетності стратегії Уряду* та *принцип спадковості й координації*.

5.1. Розроблення координації та ієрархії планування державної політики

5.1.1 Формулювання питання

Координація й ієрархія планування державної політики визначаються через субординацію документів планування державної політики органів управління до політичних цілей Уряду та залежністю планування в галузях від загальних цілей розвитку країни. Ієрархія не повинна розглядатися як формування груп “більш” та “менш” важливих документів. А скоріше як інструмент, мета якого полегшити процес гармонізації ієрархії різних документів.

Схема 1

Цілі та напрямки роботи згідно з директивами планування державної політики



Дотепер, робота Уряду планувалася відповідно до пріоритетів, визначених у *Декларації про заплановані заходи Кабінету міністрів* (далі в інших частинах “Директиви” – Декларація Уряду). Декларації відведено центральне місце в системі планування державної політики. Це документ великого обсягу, який містить:

- 19 сфер діяльності (наприклад – фінансова політика);
- понад 300 тем (наприклад – фінансова стабільність).

Міністерства готують *Плани дій для виконання декларації уряду*, визначаючи спеціальні дії та заходи, які необхідно здійснити для виконання пріоритетів, визначених у Декларації Уряду (понад 300 тем), наприклад, нині чинний План дій міністерств передбачає понад 1700 різних заходів.

Методологія розроблення директив середньострокового бюджетного планування, схвалена Кабінетом міністрів, передбачає встановлення середньострокових пріоритетів бюджету протягом бюджетного процесу.² *Закон про бюджет та фінансове управління* також це передбачає.

Обидва згадані інструменти планування державної політики – Декларація Уряду та пріоритети бюджету – є базою планування державної політики як для Уряду в цілому, так і для кожного міністерства окремо. Щоб покращити ефективність використання цих інструментів, необхідно усунути такі недоліки:

- Декларація Уряду – це великий за обсягом документ, але його численні напрямки діяльності не визначені за пріоритетами;
- немає міжгалузевої координації дій у рамках Декларації Уряду;

² Цілі та пріоритетні напрямки бюджетних витрат на середньо терміновий період.

- надто короткий період підготування Декларації Уряду не дозволяє належно оцінити всі наслідки (особливо фінансові) запровадження пріоритетів;
- часто Плани дій міністерств тільки описують наявні функції міністерств;
- середньотермінові бюджетні пріоритети стосуються суто бюджетного процесу. Вони не зачіпають цілої низки важливих сфер діяльності уряду;
- існує дублювання планування роботи між *Планами дій* міністерства з метою впровадження Декларації Уряду та плануванням заходів у самих міністерствах.

5.1.2 Координаційні документи планування державної політики)

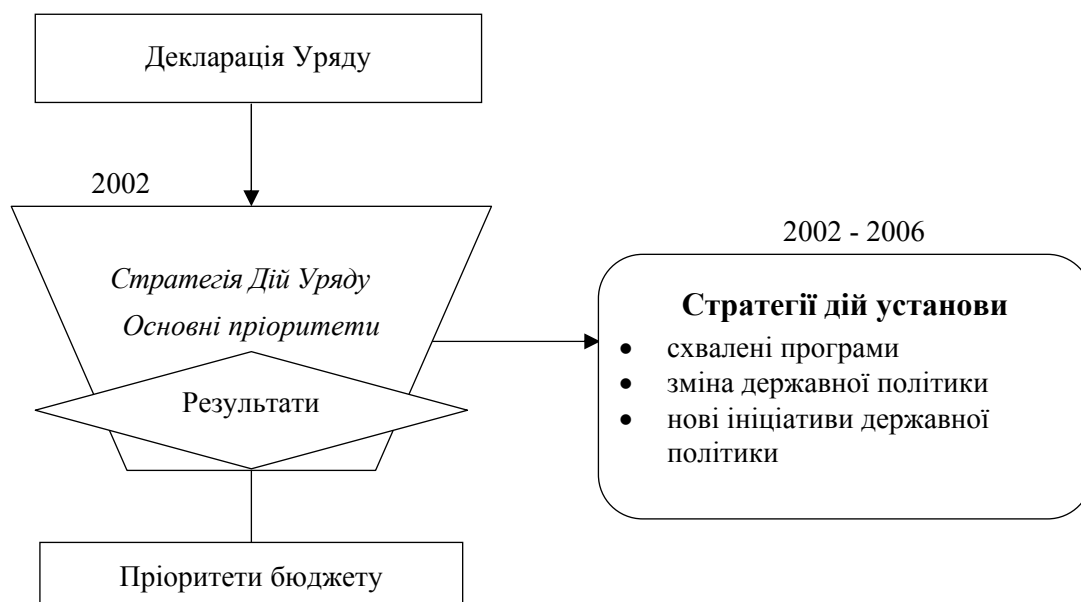
Стратегія Дій Уряду (СДУ) є одним загальним робочим документом Уряду. Його готують спираючись на чинну Декларацію Уряду. Цей документ допомагає Урядові визначити та узагальнити його головні пріоритети та найважливіші очікувані результати.

Для того щоб усунути недоліки планування державної політики, як визначено в розділі 5.1.1 та на основі досвіду деяких розвинених країн³, пропонується розробити *Стратегію Дій Уряду* (СДУ). СДУ – це документ, який визначає головні пріоритети Уряду (як пріоритети, які потребують додаткового фінансування, так і ті, що не потребують його і вміщені в СДУ) та результати, що очікуються. Цей документ визначає головні результати, які очікуються в сфері роботи Уряду та забезпечують зв'язок між Декларацією Уряду, бюджетними пріоритетами та *Стратегією дій установи* після їх прийняття до виконання органами державного управління (Див. розділ 6.2. цього документа). Введення СДУ забезпечить цілеспрямованіше галузеве співробітництво в процесі планування державної політики та її впровадження, орієнтуючись на 50 головних завдань, які Уряд передбачає виконати.

СДУ не описує всіх сфер діяльності Уряду взагалом. Замість того він зосереджується на тих результатах діяльності, які Уряд вважає особливо нагальними для всіх громадян.

Схема 2

Зв'язок між плануванням державної політики та Декларацією Уряду



На принциповому рівні документи планування державної політики узгоджуються з Декларацією Уряду через Стратегію дій установи та СДУ. Доти, поки Стратегію дій установи не введуть усі міністерства, СДУ забезпечує механізм координації між:

- Декларацією Уряду;
- головними пріоритетами Уряду та плануванням державної політики міністерства;
- бюджетними пріоритетами.

³ Наприклад, Швеція, Велика Британія, Нова Зеландія, Гонконг та інші.

Від початку СДУ розроблена спираючись на Декларацію Уряду перед процесом планування бюджету. Річні бюджетні пріоритети встановлюються на базі СДУ та середньотерміновими бюджетними пріоритетами Уряду. В разі відставки Уряду, розглядаючи попередню СДУ та принципи її розвитку, розроблює нову СДУ.

Позитивні аспекти введення СДУ

Вводячи СДУ Уряд поліпшує контроль над впровадженням пріоритетних напрямків діяльності, які є важливими як для Уряду, так і для громадян. Акцент на сьогоднішню діяльність Уряду не є головним, а є підґрунтям для кращого міжгалузевого співробітництва. Поступово вводячи як систему планування державної політики, так і СДУ, наявні паралельні системи планування будуть інтегровані та відпаде необхідність в окремих *Планах заходів* міністерства для *впровадження Декларації Уряду*.

Негативні аспекти введення СДУ

Встановлення ефективного зв'язку між СДУ та плануванням роботи міністерств може бути досить тривалим у часі. Це також може бути впроваджено тільки після введення Стратегій дій установи в усіх органах державного управління.

5.1.3 Зв'язок планування роботи державних органів управління з плануванням розвитку країни

Для встановлення *принципу пріоритету стратегії Уряду* та для поліпшення зв'язків між різними документами планування державної політики, *Директиви* визнають такі документи як головні в ієрархії документів (схема 3):

- Декларація Уряду як головний політичний документ та *Стратегія Дій Уряду* як головний документ визначення пріоритетів Уряду та очікуваних результатів діяльності (див. підрозділ 5.1.2.1);
- *довготермінова стратегія економічного розвитку* як головний документ, що визначає пріоритети довгострокового економічного розвитку країни;
- *План Розвитку Країни (ПРК)* як документ середньотермінового розвитку планування державної політики в соціально-економічній сфері. ПРК діє як інструмент впровадження – *Довготермінова стратегія економічного розвитку*.

Схема 3



5.2. Визначення типів документів планування державної політики та їх місця в системі планування державної політики

5.2.1. Формулювання проблеми

Для забезпечення єдиного підходу до планування державної політики в управлінні державою необхідно чітко визначити типи документів та їх місце в системі планування державної політики. Чинний Регламент Кабінету міністрів щодо внутрішнього розпорядку та процедури Кабінету міністрів передбачає один тип документів державної політики – концепцію. Проте на практиці Кабінет міністрів розглядає директиви державної політики, стратегії, програми, державні програми, загальнодержавні програми, плани, концептуальні та інші документи. Немає чіткої структури та процедури подання цих документів до Кабінету міністрів. Вимоги, зазначені в анотації до правових актів, не прийнятні до документів з державної політики. В результаті цього документи державної політики (що стосуються визначення стратегії) часто недосконалі, а це впливає на їх якість.

Аналіз наявних документів з державної політики наводить на думку, що одним з найтипівіших недоліків є розбіжність між запропонованими заходами та запланованими діями для їх досягнення (часто є випадки, коли не планується ніяких дій), невідповідне подання фінансових відомостей (є випадки, коли фінансові дані не подані в загалі), недостатньо розроблені пропозиції про необхідні зміни до наявних правових актів. Також нема положення про оцінювання документів з державної політики документів на різних стадіях її впровадження.

Регламент Кабінету міністрів про процедуру підготування національної програми здійснення економічних реформ визначає процедуру розроблення та координації загальнодержавних програм. Проте не вистачає чітких критеріїв, які б допомагали відрізнити загальнонаціональні програми від інших програм, які схвалюються на рівні Уряду. Значною мірою кожна програма з державної політики, яка схвалюється Кабінетом міністрів, розглядається як загальнонаціональна. Пов'язуючи загальнонаціональні програми суто з виконанням завдань економічної політики також створює проблеми. Загальнонаціональна політика здійснюється також в інших сферах суспільного життя. Шляхом систематизації типів документів державної політики та визначаючи механізми їх розроблення, впровадження та оцінювання дасть змогу відмовитися від практики створення окремих регуляторних загальнонаціональних програмних документів і нести їх до єдиної системи планування державної політики.

5.2.2. Типи документів з планування державної політики та їх місце в процесі державної політики

5.2.2.1. Визначення типів документів з державної політики

Для того щоб встановити чітку систему планування документів з державної політики та визначити послідовність цих документів в політичному процесі, необхідно визначити єдину процедуру розроблення та подання ініціатив з державної політики до Уряду. Ці зміни мають передусім бути внесені до Регламенту Кабінету міністрів щодо внутрішнього розпорядку та процедури Кабінету міністрів, визначаючи такі типи документів планування державної політики :

- директиви;
- програми;
- план;
- концепція.

Назва типу документа використовується як титул документа з державної політики, наприклад – *Директиви промислового розвитку Латвії або Програма репатріації*. За особливих обставин, наприклад, якщо це вимога впливає з міжнародних зобов'язань, титул документа з планування державної політики може відрізнитися від назви типу. Наприклад, програма “*План загальнонаціонального розвитку*”.

Директиви – це документи з планування державної політики, котрі містять основні принципи політики Уряду, розроблення цілей та пріоритетів у певній сфері. Директиви розробляються з метою ініціювання нової державної політики та в тому разі, коли наявна державна політика нечітка або потребує істотних змін. До Директив необхідно включати також аналіз наслідків впливу на Державний бюджет.

Директиви містять також напрямки роботи з метою виконання державних завдань і показники виконання визначених цілей державної політики. Директиви можуть містити кілька можливих напрямків роботи. В такому випадку розробникові необхідно визначити найліпший варіант у своєму проекті, поданому до Кабінету міністрів. За можливості необхідно сформулювати кінцеві результати, підкріпивши їх очікуваними показниками для подальшого оцінювання результатів впровадження.

Проект директив має таку структуру ⁴:

- наявна ситуація;
- формулювання проблеми, яка потребує визначення певної політики Уряду;
- основні принципи державної політики;
- цілі державної політики;
- очікувані результати та показники визначення державної політики;
- напрямки роботи досягнення цілей державної політики та її результатів;
- оцінювання впливу на Державний бюджет;
- подальші заходи;
- процедура оцінювання та звітності.

При поданні до Уряду проект директив має містити наказ Кабінету міністрів як додаток. Цей проект наказу має містити інформацію про відповідального виконавця директив (установу, відповідальну за впровадження директив), кінцевий термін подання плану виконання директив до Кабінету міністрів, завдання для тих установ, які далі розроблятимуть документи планування з державної політики та інші нормативні акти, а також пропозиції, щодо документів з планування державної політики, які необхідно визнати недійсними.

Взагалі директиви державної політики охоплюють середній термін, але вони також можуть бути довготерміновими (10 та більше років). Довготермінові директиви можуть бути розроблені як “концепції”/ довготермінові документи з державної політики, які не пропонують конкретних заходів впровадження та фінансування. Директиви державної політики можуть бути розроблені в будь-якій сфері, де є потреба формулювання позиції Уряду. Такі приклади чинних документів відповідають типу директив документів з планування державної політики – *Меморандум плану державної політики розвитку, Директиви макроекономічного розвитку та фінансової політики, Стратегія економічного розвитку на перспективу, Концепція торгівлі через електронні засоби та Концепція створення переліку боржників тощо.*

Розробленню директив має передувати розгляд можливості використання та ефективність принципу підзвітності.

Програма є середньостроковим документом державної політики в окремій сфері. Вона визначає цілі, завдання, очікувані результати, яких необхідно досягти в цій сфері. Програма розробляється для впровадження директив, схвалених Кабінетом Міністрів.

Проект програми має таку структуру:

- належить програми до пріоритетів Уряду та міністерства, та до документів з планування державної політики;
- цілі програми, проміжні орієнтири;
- заплановані результати;
- показники досягнення запланованого;
- головні завдання для отримання запланованих результатів;
- часові рамки виконання завдань;
- план наявного та додаткового фінансування з кожного завдання;
- установа відповідальна за виконання завдання;
- процедура оцінювання та звітності.

Плануючи фінансування в рамках програми, необхідно окремо показати наявне фінансування з Державного бюджету та необхідне додаткове фінансування заходів програми. При поданні до Уряду проект наказу Кабінету міністрів необхідно додати до нього. В цьому

⁴ При розробленні документів з планування державної політики (директив, програм, планів, концепцій) можна змінювати їх структуру. Проте інформація про це має міститися в документі.

проекті має бути вказана відповідна установа, яка відповідатиме за виконання програми, кінцевий термін подання інформаційного звіту про виконання програми має бути поданий до Кабінету міністрів, а також програми, які треба визнати недійсними. Проект наказу Кабінету міністрів має містити завдання, яке необхідно розробити та передати до Кабінету міністрів, план виконання програми.

Проект програми може включати кілька варіантів можливих напрямків роботи та завдань. В такому випадку, той варіант, який виглядає найпривабливішим має бути виділений розробником в проекті наказу Кабінету міністрів.

Програма – це середньотерміновий документ з планування державної політики термін дії якого становить 5 років та відповідає середньому терміну планування бюджету. В деяких випадках, наприклад, якщо того вимагають міжнародні обов'язки, програма може бути розроблена або на довший, або на коротший термін, але від 3 до 7 років.

Наступні приклади наявних документів відповідають типу програм документа планування державної політики – Загальнонаціональний план розвитку, Стратегія реформ державного сектора управління на 2001-2006 роки, Програма боротьби з корупцією, загальнонаціональні програми розвитку різних галузей економіки тощо.

План – це короткотерміновий (від 1 до 3 років) документ з планування заходів, впровадження державної політики в певній сфері, який містить перелік визначених заходів для виконання завдань Кабінету міністрів. План виконується в термін, визначений Кабінетом міністрів. План містить тільки ті заходи, які забезпечені необхідним фінансуванням чи не потребують додаткового фінансування. Якщо в результаті доповнень до бюджету, вносяться зміни до плану заходів – це не потребує нового особливого додаткового ухвалення з боку Кабінету міністрів. Ці питання розглядаються протягом запланованого періоду подання оцінки та звіту. Це правило застосовується завжди, окрім внесення суттєвих змін до плану.

План може бути поданий для схвалення Урядом тільки за обставин, – якщо існує проблема міжгалузевої координації на рівні діяльності або якщо Кабінет міністрів потребує цього з метою швидшого реагування при розв'язанні нагальних питань, які потребують швидкого реагування Уряду. В обох випадках позиція уряду в питаннях державної політики має бути чіткою або визначеною в інших документах планування, так, щоб не був Уряд вимушеним приймати важливі рішення в сфері державної політики.

Проект плану має таку структуру:

- належність плану до документів з планування державної політики;
- заходи впровадження визначених завдань;
- термін виконання заходів;
- наявне фінансування заходів;
- установи, відповідальні за виконання заходів;
- процедура оцінювання та звітності.

При поданні до Уряду проект наказу Кабінету міністрів має додаватись до проекту плану. Проект плану має містити інформацію про установу, яка відповідає за його виконання, термін, до якого інформаційний звіт про виконання завдання має бути поданий до Кабінету міністрів, та плани, які необхідно визнати недійсними.

Ці приклади дійсних інструментів відповідають типові плану як документу з планування державної політики – *Програма поліпшення становища дітей у 2001 році, План дій для покращення бізнесового середовища, Загальнонаціональний план розвитку зайнятості в Латвії на 2001.*

Концепція – це документ з підготування державної політики та планування заходів для розв'язання означеної проблеми. Вона розробляється, перш ніж готується проект законодавчого акту для того, щоб забезпечити прийняття рішень з певних питань. Концепція розробляється в тому разі, коли існує декілька підходів до розв'язання проблеми та жоден з них не визначений у схвалених директивах з державної політики. Концепція також розробляється, коли виникає потреба в концептуальній угоді, щодо змісту певного законодавчого акту.

При поданні до Уряду проект наказу Кабінету міністрів має додаватись до проекту плану. Цей проект наказу має містити інформацію про розв'язання проблеми, а також інформацію про можливих кандидатів-виконавців і завдання для них з підготування проектів законодавчих актів, а також документів з державної політики, які необхідно визнати недійсними.

Проект концепції має таку структуру:

- формулювання проблеми;
- посилення на документи з планування державної політики;
- запропоноване розв'язання проблеми, зокрема й детальне формулювання проблеми та прогноз можливих наслідків у разі, коли проблема не буде розв'язаною;
- варіанти розв'язання проблеми (демонструючи соціально-економічні наслідки прийняття кожного варіанта та фінансові наслідки для держави й місцевого бюджету та розвитку підприємництва) і стадії її впровадження;
- викладення змісту запропонованого законодавчого акта, звертаючи увагу на контекст окремих його частин, а також пропозицій щодо установ, які б узали на себе відповідальність за розроблення проекту;
- процедура оцінювання та звітності.

5.2.2.2. Співвідношення між документами з планування державної політики

На схемі 4 представлене співвідношення між директивами – програмою – планом. План не є обов'язковою та логічно послідовною частиною процесу планування державної політики та кінцевим етапом програми.

Схема 4

Співвідношення між документами з державної політики



⁵ Програма розробляється з одного або декількох напрямків діяльності передбаченими директивами;

⁶ План подається для схвалення до Кабінету міністрів тільки в таких випадках:

- де існує міжгалузева (між міністерствами) координація проблеми на виконавчому рівні;
- де Кабінет міністрів потребує його з метою розв'язання питань, щодо яких необхідне швидке реагування Уряду.

⁷ В разі декількох елементів програми більш ніж один напрямок діяльності, визначений у директивах;

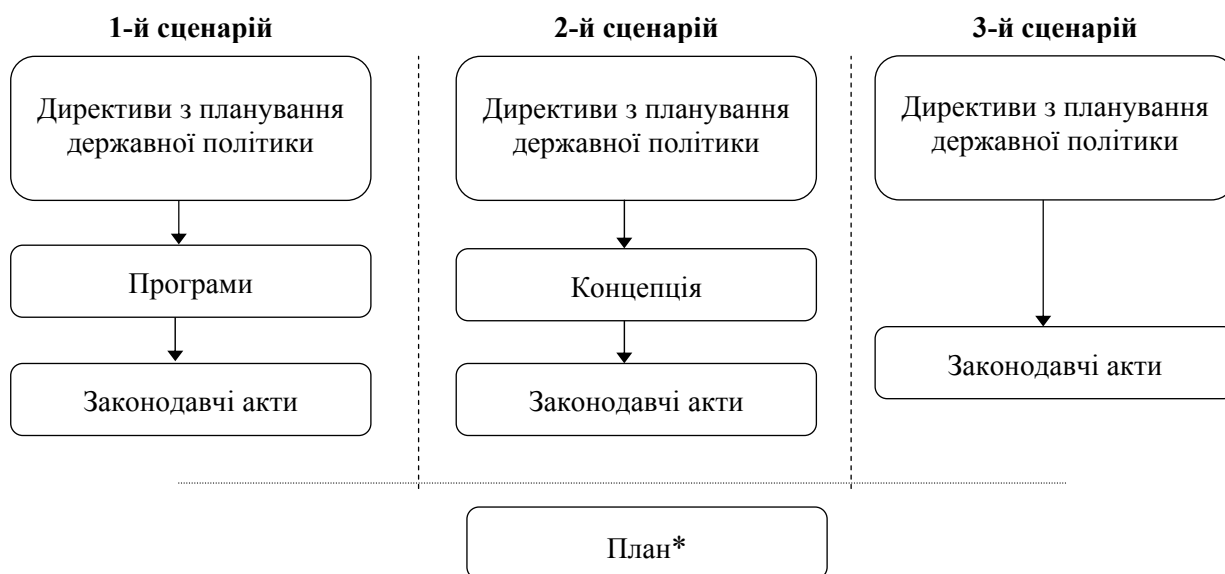
5.2.2.3 Послідовність підготування документів з планування державної політики

Директиви з державної політики розробляються завжди, коли пропонуються нові політичні ініціативи або коли планується подальший розвиток вже схваленої державної політики (в таких випадках має бути зроблено посилання на конкретні схвалені документи з державної політики, на яких базується новий конкретний документ з планування державної політики. Нові ініціативи з державної політики – це будь-які пропозиції, які пропонують впровадження нової державної політики або концептуальних змін теперішньої, що подаються на ухвалення Уряду.

Існують три основних сценарії розвитку нових ініціатив з державної політики, що представлені на схемі 5. В процесі планування державної політики можливе змішування цих сценаріїв, наприклад, коли після схвалення програми може виникнути потреба концепції або нових директив, щоб покращити наявні законодавчі акти. Також може виникнути потреба розробити програми та плани впровадження законодавчих актів.

Схема 5

Процес планування державної політики



Згідно з 1-им сценарієм, за директивами йде програма, яка також може передбачати план реалізації. Якщо виникає необхідність у законодавчих актах для впровадження певної державної політики*, це передбачено директивами з державної політики та/або програмою. Законодавчі акти тоді подаються до Уряду після схвалення обох документів – директив та /або програми.

Згідно з 2-им сценарієм законодавчі акти є головними інструментами впровадження державної політики. Законодавчі акти в цьому випадку можуть подаватись до Уряду після схвалення директив та концепції. Концепція розробляється в тому випадку, коли є декілька можливих шляхів розв'язання проблеми і вони не передбачені у схвалених директивах.

Згідно з 3-им сценарієм законодавчі акти подаються відразу після стратегічних директив, якщо це передбачено схваленими директивами та якщо варіанти розв'язання проблеми чітко визначені директивами.

5.2.3 Подальші дії

1. Внесення змін до Регламенту Кабінету міністрів про внутрішній розпорядок та процедуру Кабінету міністрів згідно з директивами з планування державної політики.
2. Вважаючи, що новий Регламент Кабінету міністрів про внутрішній розпорядок та процедуру Кабінету міністрів встановить єдину процедуру розроблення документів з державної політики Уряду, регламент Кабінету міністрів № 129 про Процедурі підготування та впровадження загальнонаціональних програм необхідно визнати недійсним.

*за вимогою Уряду повинен бути розроблений план для певної політичної сфери, де концептуальні політичні директиви чіткі та де існує міжгалузева (між міністерствами)

3. До Регламенту Кабінету міністрів про внутрішній розпорядок та процедуру Кабінету міністрів необхідно внести положення, в якому буде записано, що всі проекти документів з планування державної політики, які подаються до Уряду і за розміром більші за 10 сторінок, повинні мати резюме, в якому визначені найголовніші моменти змін державної політики.
4. Всі міністерства мають переглянути та перекласифікувати всі документи з державної політики в їх компетенції згідно з типами документів, зазначених у підрозділі 5.2.2.1 цих директив та подати інформацію про статус цих документів до Державної канцелярії. Відповідно до цієї інформації Державна канцелярія готує звіт для Кабінету міністрів про порядок звітності виконання завдань, визначених у цих Директивах.
5. Державна Канцелярія, спираючись на інформацію, що подають міністерства, розробляє базу даних, де будуть класифіковані всі документи з державної політики відповідно до типів визначених у директивах.

5.3. Очікувані результати проведення певної державної політики

5.3.1. Формулювання проблеми

Очікувані результати проведення певної державної політики передбачають, що:

- результати, яких очікують, визначаються для державної політики, бюджету, бізнес-планів установи;
- впровадження державної політики орієнтовано на отримання певного результату;
- для оцінювання запланованих та очікуваних результатів подаються звіти про впровадження державної політики та використанні ресурсів.

На цей час очікувані результати управління державною політикою ще не дуже чітко встановлені та не завжди використовуються. Одним з найсуттєвіших недоліків наявної системи є брак інформації про те, що виконано міністерствами та іншими установами, які користуються ресурсами Державного бюджету. Використання в Державному бюджеті стандартів визначення ефективності почалося 1997 року. Проте більшість з так званих стандартів визначення ефективності не є такими з погляду стратегії. Більшість із цих стандартів визначають кількість вихідних ресурсів (чисельність персоналу, кількість установ). В деяких випадках існують результати (див. 5.3.2.1), визначені, наприклад, підготовленими законодавчими актами.

Такі стандарти визначення ефективності використовуються в документах з планування державної політики (директивах, програмах тощо) та з бізнесового планування (Стратегії Дій Установи):

- видатки;
- результати діяльності (продукти) та показники їх досягнення;
- результати державної політики – наслідки та показники їх досягнення.

5.3.2 Введення системи управління, орієнтованої на певний результат

5.3.2.1 Визначення результатів проведення державної політики та показників їх досягнення

Визначення результатів проведення державної політики та показників їх досягнення є частиною ширшої реформи фінансів та державної політики в розвинених країнах. Це полегшує процес планування бюджету на основі кращої інформації та базі ширшої дискусії про очікувані результати державної політики, та розглядаючи державну політику й варіанти її впровадження. Бюджет і планування державної політики все більше й більше відходять від детального аналізу вихідних ресурсів – фінансування та ресурсів (наприклад, чисельність працівників) в напрямку державної політики ефективності або переваг державної політики (див. схема 6). Це не означає, що аналіз вихідних даних ігнорується, проте в центрі дискусії є результати державної політики та її переваги.

Результати державної політики (наслідки) можуть містити безпосередні цілі державної політики, а також цілі державної політики на найвищому рівні. Цілі державної політики на найвищому рівні переважно стосуються позитивних змін у суспільстві на макроекономічному рівні та відчувають на собі вплив не тільки якоїсь одної державної політики, а також інших політик та процесів. Безпосередні результати державної політики – це конкретні процеси, в яких втілюється ця державна політика та які досягаються через неї.

Результати діяльності (продукт) – це конкретні продукти або та конкретні досягнення діяльності установ, які впроваджували певну ініціативу з державної політики. Ці результати можуть вважатися послугами або товарами, які з'являються в результаті впровадження конкретної державної політики.

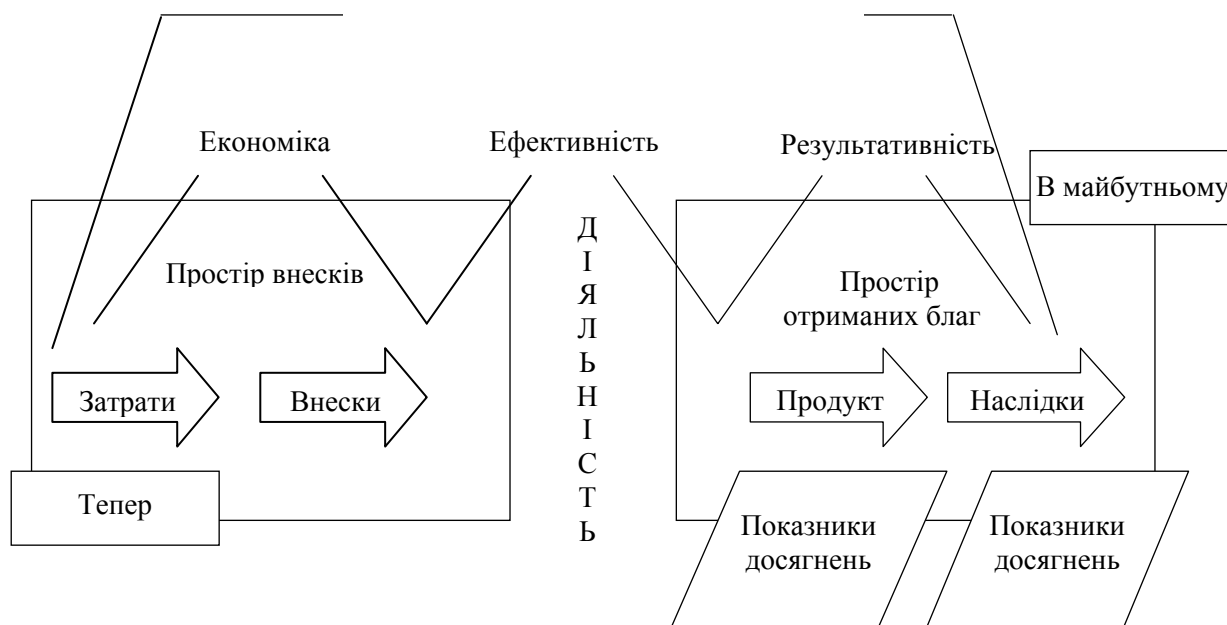
Щоб оцінити досягнуті результати – як результати державної політики державної політики, так і результати діяльності – треба підкріпити їх **показниками досягнення** (див. схема 6). Показники досягнення можуть бути *кількісними* та *якісними*. Планування, звітність та оцінювання спираються на показники досягнення (ефективність державної політики та використання ресурсів). Якісне оцінювання послуг, що були надані органами державного управління, наприклад, може бути оцінене соціологічним дослідженням.

Часто існують складності у визначенні кількісних результатів програм з державної політики, в зв'язку з тим, що результати проявляються через декілька років. В інших випадках якась програма може бути тільки одною серед деяких програм, які сприяють виконанню загальної цілі. На практиці для того щоб визначити, чи є заплановані результати ініціативи з державної політики задовільними, необхідно порівняти їх зі статистичними даними про досягнення подібних результатів іншими установами, країнами тощо. Визначаючи стандарти ефективності, важливо встановити точку відліку, наприклад, рік, відносно якого будуть порівняні ці результати.

Схема 6

Основні елементи системи управління, орієнтованої на досягнення певного

Вартість, отримана на вкладені гроші

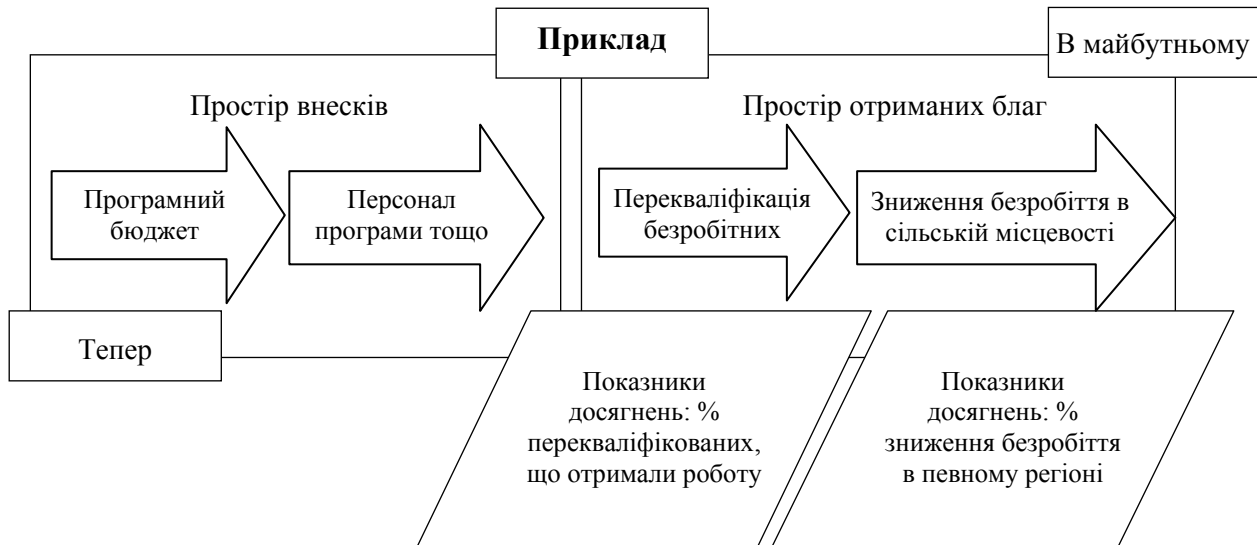


Зменшення рівня безробіття в сільських регіонах – мета державної політики може розглядатись як *результат державної політики* (див. схему 7). Результати державної політики можуть вимірятись на декількох рівнях, наприклад, на загальнішому рівні – розвиток сільських регіонів і послаблення соціальної напруги, та детальніше⁸. *Результати діяльності*, в цьому прикладі може бути кількість проектів у сільських регіонах, які мають підтримку держави та були успішно запроваджені. *Показники досягнення результатів державної політики (наслідки)* будуть виміром, наприклад, зменшення відсотку безробіття в певному регіоні. Показники досягнення результатів діяльності або продукт будуть представлені чисельністю людей, які після перекваліфікації отримали роботу, кількість робочих місць створених у сільській місцевості, відсоток безробітних, які перекваліфікувалися.

⁸ Питання ступеню деталізації результатів державної політики мають розглядатись на попередній стадії розробки ініціативи державної політики (при розробці директив). Результати можна об'єднати в категорії, наприклад, при плануванні та впровадженні бюджетних програм.

Схема 7

Приклад отримання результатів державної політики та показників її досягнення



5.3.2.2 Засоби визначення видатків проведення державної політики

Розробляючи питання виконавчої культури управління в органах державного управління, необхідно глибше аналізувати ефективність державної політики та собівартість, яка характеризує використання інвестиційних ресурсів і досягнення позитивних результатів.

Коли визначені результати державної політики та їх показники використовуються в процесі формулювання державної політики та плануванні бюджету, поступово створюється можливість виміряти перспективність державної політики з погляду економічності, ефективності та собівартості. На схемі 6 представлена залежність між наслідками державної політики, та ресурсами, застосовуючи такі інструменти, як економічність, ефективність та результативність.

Такі економічні засоби можуть використовуватися для підрахунків витрат та ефективності:

- економія фінансових /часових/ трудових одиниць собівартості;
- одиниця витрат на надану послугу в певний час;
- скорочення часу очікування послуг на N одиниць;
- збільшення чисельності споживачів послуг на одиницю часу.

Засоби ефективності:

- кількість товарів /послуг/, наданих одним службовцем за певний час;
- кількість товарів /послуг/, на N одиниць фінансування;
- собівартість обслуговування одного клієнта за певний час;
- тривалість надання послуги;
- кількість товарів /послуг/, наданих на одну одиницю затрат (праці, часу, сировини) за певний час.

Вимір витрат на проведення державної політики та ефективність цих витрат; їх застосування необхідно далі покращуючи при плануванні державної політики та бюджету.

5.3.2.3 Удосконалення системи виконавчих засобів

Для того щоб запровадити систему управління, орієнтовану на кінцевий результат, результати та показники їх досягнення необхідно визначити та розробити в таких сферах:

- Декларація Уряду та Стратегія Дій Уряду;
- Стратегія Дій Установи;
- агенції та інші установи, підлеглі міністерствам;
- нові ініціативи державної політики;
- бюджетні програми.

5.3.3 Подальші заходи

Для того щоб забезпечити запровадження результатів управління, орієнтованого на кінцевий результат у державному управлінні, необхідно провести такі заходи:

1. Державна Канцелярія (ДК) розробляє методологію проведення державної політики;
2. Міністерство фінансів та Державна Канцелярія (ДК) розробляють *Директиви заходів системи виконання* (директиви містимуть детальний аналіз наявної системи виконавчих заходів);
3. Після схвалення *Директив заходів системи виконання* Школі державного управління треба розробити програми перепідготовки з планування державної політики та управління, орієнтованого на результат, для службовців системи державного управління.

6. Зв'язок між державною політикою та бюджетним плануванням

Щоб поліпшити зв'язок між державною політикою та бюджетним плануванням, Директиви передбачають:

- процедуру поліпшення нових ініціатив з державної політики;
- введення системи *Стратегії дій установи* в державному управлінні.

Пропозиції, вміщені в цю главу *Директив*, орієнтовані на зміцнення *принципу фінансових обмежень та принципу пріоритету Стратегії Уряду* в плануванні державної політики.

6.1 Встановлення процедури схвалення нових ініціатив з державної політики

6.1.1 Формулювання проблеми

Нові ініціативи з державної політики – це будь які пропозиції з планування державної політики для запровадження нової державної політики або для внесення концептуальних змін до вже наявної. Вони подаються для схвалення Урядом. Нові ініціативи з державної політики не завжди потребують додаткового фінансування (Стратегії Дій Установи).

Запити міністерства на додаткове фінансування зростає щороку – з 266 мільйонів латів у 2001 році до 406 мільйонів – у 2004 році. Великою мірою ці запити спираються на існуючі наявні нормативні акти, документи планування та на потреби, що стосуються впровадження Декларації Уряду. Одночас не відбувається визначення пріоритетів у різних галузях і згідно зі зміною соціальних та економічних умов. Це продиктовано специфікою бюджетного планування (методологією встановлення бюджетної бази).

6.1.2 Розгляд та схвалення нових ініціатив з державної політики

Щоб пов'язати нові ініціативи державної політики з бюджетним плануванням, пропонується встановити процедуру розгляду та схвалення нових ініціатив у два етапи.

6.1.2.1 Схвалення нових ініціатив з державної політики в Уряді

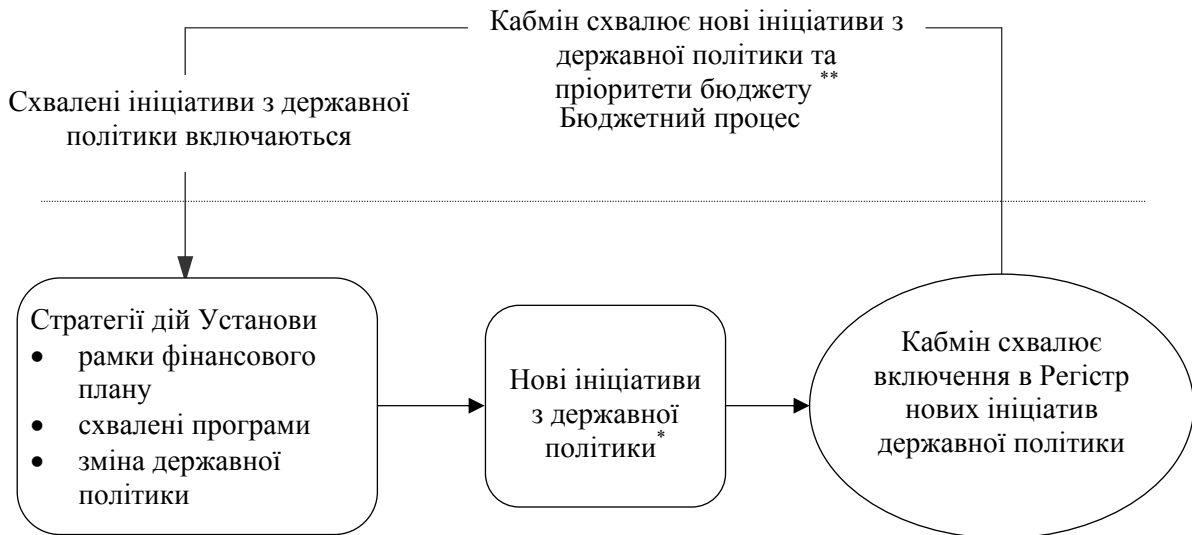
Нові ініціативи з державної політики можуть бути розглянуті в Кабінеті міністрів протягом року, проте рішення стосовно схвалення додаткового фінансування цих ініціатив можуть бути прийняті тільки протягом бюджетного процесу. На першому етапі (перед початком бюджетного планування) Уряд розглядає нові ініціативи з державної політики концептуально. Якщо якась певна ініціатива з державної політики потребує додаткового фінансування, Уряд приймає рішення про внесення цієї ініціативи до *Регістру нових ініціатив з державної політики*. Протягом бюджетного процесу цей Регістр є базою для розгляду нових ініціатив з державної політики під час щорічного оцінювання пріоритетів Уряду та необхідного фінансування (див. схему 8). Під час розгляду нових ініціатив з державної політики на першому етапі Уряд може задовольняти запити подальшого розроблення державної політики до початку бюджетного процесу (розробляти програму, план тощо).

Перед початком бюджетного планування та розгляду нових ініціатив з державної політики, як складника бюджетного процесу, міністерства повинні оцінити всі нові ініціативи з державної політики, схвалені протягом минулого року та розподілити їх відповідно до порядку їх подання до Кабінету міністрів. Міністерства можуть також вдатися до оцінювання кожної з поданих ініціатив з державної політики, виділяючи їх пріоритетність та вартість впровадження.

Перед початком загального процесу бюджетного планування можливо схвалити нові ініціативи з державної політики суто як складову частину річних бюджетних змін або з бюджету установи, яка запропонувала цю ініціативу.

Схема 8

Зв'язок бюджетного планування з схваленням нових ініціатив з державної політики



* Між галузеві програми можуть бути новими ініціативами державної політики

** Нові ініціативи державної політики (policy) після їх схвалення в бюджетному процесі включаються до Стратегії Дій Установи, що відповідає бюджетним програмам установи.

Якщо необхідно, Уряд може запитати детальніше викладений план ініціативи з державної політики.

6.1.2.2 Процедура схвалення нових ініціатив державної політики в рамках бюджетного процесу

Оцінювання документів з державної політики, внесених до *Реєстру нових ініціатив з державної політики*, має на меті встановлення річних бюджетних пріоритетів. Це робиться паралельно з розв'язанням питання про розмір частки Бюджету на фінансування розвитку⁹ на початку планування бюджетного процесу. Запити на додаткове фінансування нових ініціатив державної політики з Державного бюджету оцінюється шляхом порівняння їх відносно критеріїв вибору бюджетних пріоритетів.

6.2.1. Система планування державної політики в установах

Формулювання проблеми

*Стратегія дій установи*¹⁰ є середньостроковим (п'ять років) інструментом планування для установ державного управління. Цей документ стосується та забезпечує аналіз фінансового становища вже схваленої стратегічної ініціативи, встановлює пріоритети та цілі й плани нових стратегічних ініціатив, забезпечуючи їх зв'язок з Державним бюджетом. Політика та зміна пріоритетів плануються в процесі розвитку самої стратегії. Нові схвалені стратегічні програми, засоби виконання та фінансування включаються в саму стратегію.

⁹ Частка Бюджету на фінансування розвитку – це витратна частина Державного бюджету, яка встановлює фінансові пріоритети Уряду. Вона визначається відніманням базової частини бюджету (в майбутньому – мінімальної бази) від загальної витратної частини Державного бюджету (загальні граничні витрати). При схваленні так званих контрольних цифр витрат, частка Бюджету на фінансування розвитку, яка є результатом перегляду програми, ще не буде відома. Детальніше див. Директиви методології Уряду на середній Термін бюджетного планування.

¹⁰ Стратегія тут – це документ для планування й управління, а також фінансування організації (як Уряду в цілому, так і окремих установ державного сектора). Вона має на меті досягнення завдань і пріоритетів цієї організації. Стратегія за своєю структурою відповідає програмі.

Стратегічне планування в самій установі є засобом інтегрування планування державної політики, підготовки бюджету та управління впровадження державної політики:

- всередині міністерств;
- між міністерствами;
- між міністерствами, їх департаментами та іншими підлеглими структурами;
- між різними рівнями планування державної політики та підзвітності Уряду.

Підзвітність за результати державної політики перед Урядом забезпечується в рамках стратегії дій установи.

У Латвії і зараз ще нема єдиної системи планування, яка б інтегрувала різні підходи до державної політики та бюджетного планування. Отже, часто трапляється дублювання як планування державної політики так і звітності, створюючи невпевненість щодо цілей державної політики та фінансових реалій.

6.2.2 Запровадження системи інституційного стратегічного планування

6.2.2.1 Введення Стратегії дій установи

Стратегія дій установи

- визначає середньотермінові цілі та напрямки розвитку кожної галузі, всі вони відповідають програмам міністерства та окремим частинам цих програм, їх фінансуванню згідно з пріоритетами схваленими Урядом;
- мають поступово забезпечити інтеграцію державної політики та бюджетних програм. На цей час програми державної політики, які схвалені Урядом, не пов'язані з бюджетними програмами міністерства. Одним із середньотермінових завдань *Стратегії дій установи* є досягнення такого стану, коли бюджетні програми міністерства відповідають програмам з державної політики;
- розробляється на п'ять років. Проте підготування та оцінювання *Стратегії дій установи* є щорічним процесом, який починається відповідно до середнього терміну циклу бюджетного планування;
- схвалюється Кабінетом міністрів на п'ять років.

Установам необхідно проаналізувати їх зовнішнє оточення, функції та сфери перед підготуванням та впровадженням *Стратегії дій установи*. Метою такого аналізу є рекомендувати оптимальніше розміщення ресурсів, оптимізацію функцій – з урахуванням можливості приватизації або оренди.

Річний бізнес-план розробляється для впровадження *Стратегії дій установи*. Базова структура міністерства – *Стратегія дій* та її належність до *Річного бізнес-плану* – представлені на схемі 9.

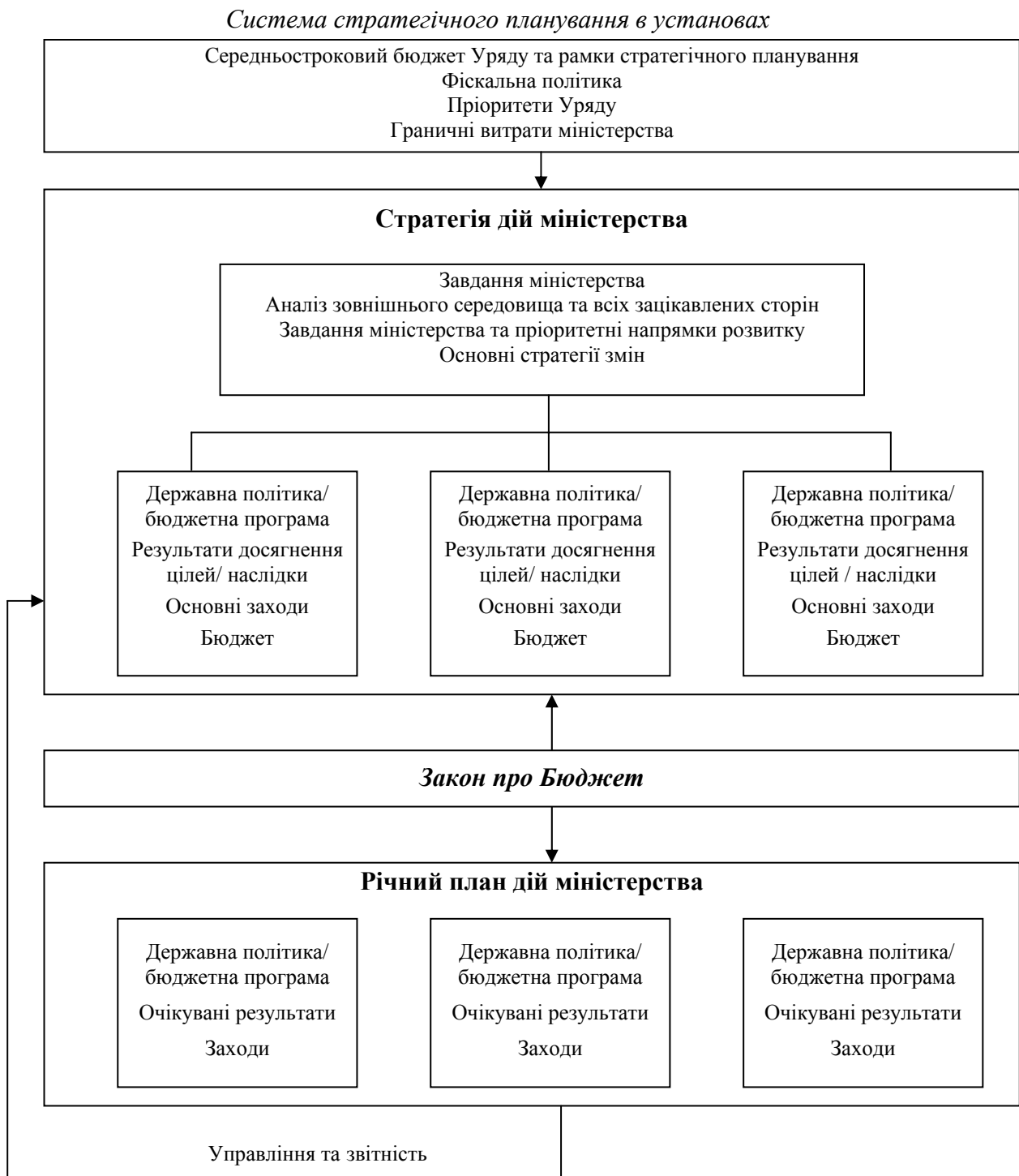
Від самого початку планування результатів діяльності установ, підпорядкованих міністерствам, вноситься до *Стратегії дій установи*¹¹. Як бюджетні програми, так і їх підрозділи належать до Стратегії дій та управляються або повністю, або частково установами в підпорядкуванні міністерств (агенціями). Про результати діяльності підпорядкованих міністерству установ подаються звіти у формі Річних звітів міністерства, які мають відповідати результатам, передбаченим *Стратегією дій міністерства*.

Стратегії дій установи складаються відповідно до оцінки наявності відповідних ресурсів – в рамках індикативної граничної бюджетної норми (бази). Установи можуть змінювати встановлені пріоритети галузі та результати державної політики, відповідно змінюючи фінансування¹². З цього випливає, що фінансування пріоритетних напрямків у галузях відбувається в рамках попередньо схваленого бюджету.

¹¹ Регламент Установи передбачає, що установи готують *Стратегію розвитку та функціонування установи на середньотерміновий період*

¹² Зі схвалення Уряду.

Схема 9



Водночас визначені початкові розміри фінансування нових ініціатив державної політики можуть вноситись у *Стратегію дій установи*. Наприклад, міністерства можуть претендувати на додаткове фінансування ініціатив з державної політики в рамках річного циклу бюджетного планування, за умови, якщо ці ініціативи відповідають пріоритетним цілям та напрямкам розвитку на середній термін бюджету, схвалений Урядом. А також за умови, коли в Бюджеті є наявні кошти, а також в разі, коли міністерства можуть підтримати цю пропозицію, проаналізувавши переваги, котрі будуть отримані в разі додаткового фінансування.

Стратегія дій установи планується в рамках схваленого на початку фінансування, проте позитивні наслідки додаткового необхідного фінансування конкретної державної політики також можуть бути висвітлені. В рамках Стратегії, яка є основою пропозицій бюджету (подається в Уряд на початку кожного року, на початку процесу бюджетного планування),

фінансування певної державної політики згідно зі схваленим початковим розміром повинно бути чітко відокремлене від додаткових потреб. *Стратегія дій установи* та її фінансування уточнюються протягом бюджетного процесу відповідно до рішень Уряду про бюджетні пріоритети та з частки *Державного бюджету на розвиток*.

Стратегічні ініціативи, які не фінансуються, оцінюються як пропозиції для подальших дій та готуються як складник процесу підготування *Стратегії дій установи*.

На політичному рівні Уряд вносить принципи стратегічного планування разом зі *Стратегією дій уряду* (див. розділ 5.12), *Стратегією дій установ*, та Річними Бізнес-Планами. Після їх внесення всі органи державного управління заміняють наявні *Плани дій міністерства на виконання Декларації Уряду*.

7. Оцінювання державної політики та підзвітність

Для поліпшення системи оцінювання державної політики та її підзвітності *директиви* передбачають:

- зміцнити очікуване оцінювання та аналіз нових ініціатив державної політики;
- розробити оцінювання фактичної державної політики;
- покращити систему річних звітів органів державного управління.

Рішення, які запропоновані в цьому розділі, виступають на підтримку таких принципів у плануванні державної політики, як *принципи участі та принципи підзвітності*.

7.1 Формулювання проблеми

Оцінювання нових ініціатив державної політики – це процес, при якому можливі наслідки дії певних інструментів державної політики, метою яких є досягнення певних цілей державної політики, аналізується та прораховується. Висновки, зроблені в результаті аналізу очікуваного наслідку державної політики є основою прийняття рішення про використання та покращення певного інструмента державної політики.

Наслідки аналізу нових ініціатив державної політики використовуються для досягнення таких цілей:

- покращення якості інформації, необхідної для прийняття рішення;
- покращення ефективності роботи Уряду;
- покращення законодавчої бази з метою уникнення заходів регулювання, які створюють “надмірний” тиск на певні соціальні групи.

Оцінювання нових ініціатив державної політики почалось у жовтні 1998 року зі схвалення змін, внесених до Закону про Внутрішню процедуру Сейму (Парламенту), який вимагав, щоб всі подані на розгляд законопроекти мали анотацію, а також запитання, на які мали дати відповіді органи, що виступають з законотворчою ініціативою.

Чинний *Регламент Кабінету міністрів про внутрішній розпорядок та процедуру Кабінету міністрів* не містить положень про підготовку анотацій як для проекту постанов Кабінету міністрів, так і для документів з планування державної політики. За цих обставин є випадки, коли відбувається схвалення документів без оцінювання очікуваних наслідків державної політики, проте вплив на певний сектор економіки або соціальну ситуацію досить суттєвий. Це створює проблеми, які важко було передбачити на початку чи протягом процесу запровадження державної політики.

Сучасні анотації відрізняються суб’єктивним підходом до розв’язання проблеми та аналізу, в зв’язку з тим, що після схвалення загальних норм, які потребують аналізу наслідків, немає *єдиних методологій та критеріїв прогнозу, розроблених* для певних галузей, які б допомагали міністерствам виконувати якісний аналіз нових ініціатив з державної політики.

Попри те, що міністерства співпрацюють, а також діють консультативні ради, через які погоджується позиція міністерства та соціальних партнерів, часто в документах, котрі подають до Кабінету міністрів, не приділено належної уваги думці недержавних організацій.

До оцінювання державної політики вдаються тоді, коли мають на меті оцінити успішність впровадження політики або програми. Успішність оцінюється в порівнянні з цілями та завданнями, які запропоновані на ступені планування програми або державної політики. Під час впровадження державної політики, порівнюється її відповідність очікуваним результатам,

якою виявляється прибутковість її впровадження, чи застосовані належні інструменти її впровадження та чи потрібно вносити до неї корективи. Підзвітність Уряду в питанні отримання результатів проведення нових ініціатив державної політики, переважно забезпечується в рамках *Стратегії дій установи*.

Цілі оцінювання державної політики подібні до цілей визначення її наслідків:

- для забезпечення відповідальності за впровадження державної політики та використання ресурсів бюджету;
- для покращення якості інформації, необхідної для прийняття рішення, чи потреби зміни державної політики;
- для покращення якості та ефективності використовуваних інструментів державної політики.

Сьогодні оцінювання державної політики не дуже широко використовується в державному управлінні. Переважно, до оцінювання державної політики вдаються під час підготування нового концептуального документа. Немає єдиної чіткої процедури оцінювання ефективності державної політики та відповідальності за отримані результати.

Розробляючи систему стратегічного планування та практику його впровадження в державному управлінні, *Стратегії дій установи* міністерств та інших установ державного управління відіграватимуть значну роль у плануванні державної політики та її оцінюванні. Річні звіти є одним з інструментів, який забезпечує відповідальність за результати, отримані міністерствами, та ефективність використання ресурсів і забезпечення рентабельності.

Нині чинний Регламент Кабінету міністрів визначає порядок звітності міністерств, переважно щодо їх організаційної структури та виконання ними функцій управління. Річним звітам міністерств бракує якісної інформації про цілі та пріоритети міністерств, програм з державної політики та результатів, які отримані від реалізації цих програм, а також витрат на ці програми.

7.2. Покращення системи оцінювання та відповідальності за результати державної політики

Система аналізу наслідків нових ініціатив з державної політики та оцінювання їх впровадження може бути змінена на краще шляхом спрямування діяльності в таких напрямках:

- Покращення методології аналізу наслідків дії законодавчих актів.

З метою ефективнішого використання інструмента аналізу наслідків нової державної політики, відповідальним установам і міністерствам необхідно вдатися до аналізу та контролю відповідних розділів анотацій законодавчих актів. Державній канцелярії необхідно забезпечити загальну координацію та контроль за анотаціями. Треба розробити Інструкцію з підготування анотацій законодавчих актів. Школа державного управління, на основі схваленої Інструкції має підготувати та запровадити програму підготування кадрів для написання анотацій. Ця програма розрахована на працівників міністерств, обов'язком котрих є написання законодавчих актів та інших документів з державної політики.

- Підвищення ролі недержавних організацій у процесі обговорення нових ініціатив державної політики.

Наразі немає потреби укладати угоду з соціальними партнерами¹³ перед поданням документів з планування державної політики до Кабінету міністрів, хоча громадське обговорення на стадії концептуальної підготовки державної політики більш важливіше ніж протягом написання певних законодавчих актів.

- Посилення відповідальності за наслідки державної політики.

З метою посилення відповідальності за наслідки державної політики необхідно ввести систему аналізу впровадження державної політики, яка охоплювала такі складники – самооцінка державної політики, аналіз наслідків на рівні інших міністерств, а також аналіз наслідків державної політики незалежними експертами за допомогою так званих “фундаментальних” рецензій¹⁴.

¹³ Соціальними партнерами можуть бути будь-які структури громадянського суспільства, зацікавлені в певному політичному питанні.

¹⁴ Фундаментальна рецензія (в контексті цього документу) – це огляд політики Уряду (зокрема й інституційна система) в окремій сфері з метою надання рекомендацій стосовно зміни цілей, напрямків

Відповідно до *Методології директив середньотермінового планування бюджету* Секретаріат міністра зі спеціальних доручень та реформування державного сектора та міністерство фінансів підготували методологію так званої “фундаментальної” рецензії, згідно з якою буде підготовлений аналіз у сфері державної політики відповідно до конкретного плану. На відміну від самоаналізу та аналізу, за участі інших міністерств, питань, які стосуються проблем певної галузі, підхід “фундаментальної” рецензії зосереджуватиметься на питаннях, які стосуватимуться декількох міністерств, наприклад, регіональної державної політики.

- Вдосконалення структури та змісту річних звітів установ.

Система річних звітів Установи міністерств та інших установ державного сектора може бути поліпшена шляхом кращого зв'язку стратегічного планування, яке передбачає ліпшу орієнтацію на результат. З метою спрямування Річних звітів установ на аналіз досягнутих результатів державної політики, формат Річних звітів має бути узгодженим форматом *Стратегії дій установи*.

7.3 Інші заходи

Для підвищення якості аналізу нових ініціатив державної політики, а також підвищення відповідальності за наслідки державної політики, треба вжити такі заходи:

1. Поліпшити Інструкцію Кабінету міністрів зі складання анотацій;
2. При підготування нового Регламенту Кабінету міністрів про внутрішній розпорядок і процедуру Кабінету міністрів:
 - передбачити механізми контролю для забезпечення якості анотацій законодавчих актів;
 - внести норму, що вимагає вміщення додаткової інформації після консультацій з недержавними організаціями до документів з планування державної політики, що подаються до Уряду;
 - передбачити процедуру звітності за впровадження документів з державної політики;
 - внести норму, яка забезпечувала б розміщення документів з планування державної політики в інтернет перед їх поданням до Кабінету міністрів.
3. Державній канцелярії внести до *Методології розроблення політичного курсу* пропозиції про аналіз наслідків державної політики відносно документів з планування державної політики¹⁵.
4. Школі державного управління підготувати на основі *Методології розроблення політичного курсу*, розробленого Державною канцелярією, програму навчання стосовно аналізу й оцінювання результатів державної політики. Така програма навчання має бути організована для працівників міністерства, які працюють над питаннями планування державної політики та підготування проектів законодавчих актів.
5. Школі державного управління підготувати та провести навчальний курс з написання анотацій і методів оцінювання наслідків державної політики.
6. У рамках плану “Фундаментального резюме” передбачити, щоб пріоритети сфери проведення таких резюме були такими, які відповідали б середньотерміновим завданням бюджету та напрямкам розвитку Уряду.
7. Після завершення пілотного проекту стратегічного планування для міністерства сільського господарства Державна канцелярія, Міністерство фінансів і Секретаріат з особливих доручень та реформування сектора державного управління мають підготувати для Кабінету Міністрів положення про Річні звіти установ сектора державного управління, які відповідали б формату річних звітів *Стратегії дій установи*.

розвитку і механізмів впровадження державної політики. Згідно з рішенням Секретаріату Кабінету міністрів міністр зі спеціальних доручень та реформування сектора державного управління разом з Міністерством фінансів та Державною канцелярією мають підготувати та подати в Уряд методологію та план рецензії бюджетних програм і функцій.

¹⁵ В січня 2002 року почнеться робота по підготовці *Методології розробки політичного курсу*. Це завдання буде виконуватись спільно з Програмою Розвитку ООН в Латвії та Державною Канцелярією. Розробка цієї методології також планується згідно *Стратегії реформування державного сектору на 2001-2006 роки*

Стратегія реформування системи державного управління на 2001-2006 рр.

Ухвалено Кабінетом Міністрів 10 липня 2001 р.: Рига, травень 2001 р.
(матеріали надав Я.Гонцяж)

Зміст

Вступ

1. Мета і рамки Стратегії
2. Обмеження Стратегії реформування системи державного управління
3. Процеси та документи, які стосуються Стратегії
4. Роль і завдання системи державного управління
5. Опис сучасної системи державного управління та можливостей розвитку
6. Цілі Стратегії реформування системи державного управління та опис майбутньої системи державного управління
 - 6.1 Цілі Стратегії реформування системи державного управління
 - 6.2 Опис майбутньої системи державного управління
7. Механізм запровадження Стратегії реформування системи державного управління
8. Заходи, потрібні, щоб втілити Стратегію реформування системи державного управління в життя
 - 8.1 Законодавчі заходи
 - 8.2 Створення інституційної спроможності
 - 8.3 Навчальні програми
 - 8.4 Створення інформаційної системи органів державного управління
 - 8.5 Надання фінансових ресурсів

Висновок

Стратегія реформування системи державного управління

Вступ

Ефективна система державного управління – це важлива передумова стабільного й збалансованого розвитку Латвії, посилення її конкурентності на міжнародній арені та суспільного добробуту й прискорення інтеграції в Європейський Союз. Щоб далі провадити реформи системи державного управління, потрібно створити єдину позицію стосовно цілей і завдань реформи та найефективніших методів їх досягнення, яку поділяли б усі політичні партії та державні службовці. Стратегія реформування системи державного управління на 2001-2006 рр. (яку далі називатимемо “Стратегія”) заснована на цілях реформи державного управління, визначених Кабінетом Міністрів у період від 1995 до 1998 рік.¹ Стратегія окреслює напрями розвитку системи державного управління в середньостроковій перспективі та встановлює результати, яких треба досягти протягом наступних шести років; вона базується на результатах, яких уже досягнуто, враховує вплив внутрішніх і зовнішніх факторів і заснована на здобутому досвіді та розумінні ролі державного управління в розвитку країни. Стратегія – це доказ рішучого прагнення уряду продовжувати цілеспрямований і гармонійний розвиток системи державного управління Латвії.

Потребу створення стратегії реформи визначають кілька чинників: ліпше розв’язання соціальних проблем, якого вимагають громадяни, дедалі більша роль приватного сектора в економічному розвитку країни, щораз більше навантаження на державний бюджет, намір Латвії приєднатися до

¹ Цілі реформи державного управління було визначено в таких документах, прийнятих Кабінетом Міністрів: “Концепція реформування системи державного управління Латвії” (28 березня 1995 р.), “Стратегія розвитку системи державного управління на період до 2000 р.” (23 грудня 1997 р.) та “Виконання плану здійснення стратегії розвитку системи державного управління на період до 2000 р.” (10 березня 1998 р.).

Європейського Союзу, розвиток інформаційних технологій, конкуренція між країнами за інвестиції, ринки та інтелектуальний капітал. Аналіз системи державного управління Латвії та її порівняння з тими, що є в країнах-членах Європейського Союзу, показують, що хоча Латвія й досягла значних успіхів після відновлення незалежності, вона може й повинна збільшити ефективність витрачання бюджету та якість суспільних послуг² і надати громадянам можливість ефективніше працювати з державними установами, розв'язуючи їхні проблеми. Швидкий розвиток інформаційного суспільства дає змогу модернізувати роботу уряду та системи державного управління, забезпечити їх ефективність, зменшення витрат, відкритість, доступність для громадян і здатність швидко та ефективно реагувати на нові обставини.

Стратегія заснована на думці, що для того щоб забезпечити розвиток сучасної системи державного управління, потрібно посилити здатність уряду розробляти політику національного розвитку, орієнтовану на майбутнє, забезпечити планування дій і ресурсів у відповідності до пріоритетів державної політики, заохотити оцінку роботи уряду згідно з запланованими результатами, посилити незалежність керівників державних установ та збільшити їхню відповідальність за роботу установ, якими вони керують, поліпшити професійні якості державних службовців, їхні стимули та відповідність етичним нормам. Розвиток системи державного управління ґрунтуватиметься на використанні найкращого досвіду, професійному розвитку працівників системи та запровадженні сучасних технологій. Втілюючи Стратегію в життя, відповідальні органи та працівники мають пам'ятати, що робота системи державного управління – це не самоціль, а засіб, за допомогою якого держава забезпечує стійкий розвиток суспільства та задовольняє потреби громадян згідно з вимогами сучасного рівня життя.

Стратегію розробила міжміністерська робоча група, яку створив прем'єр-міністр. Розроблення документа базувалося на аналізі методом SWOT³, проведеному робочою групою, оцінюванні роботи сучасної системи державного управління, даній міжнародними організаціями, експертами, працівниками органів державного управління та всім суспільством, а також на рекомендаціях делегації ЄС в Латвії, Міжнародного банку реконструкції та розвитку та Міжнародного валютного фонду стосовно вдосконалення системи державного управління країни.

Стратегія складається зі вступу, восьми розділів і додатків. Розділ 1 визначає мету та рамки Стратегії. Розділ 2 окреслює обмеження Стратегії реформування системи державного управління. Розділ 3 описує процеси та документи, що стосуються стратегії. Розділ 4 визначає роль і завдання системи державного управління. Розділ 5 описує сучасну систему державного управління та можливості її розвитку. Розділ 6 визначає цілі Стратегії та майбутню систему державного управління. Розділ 7 описує механізми запровадження Стратегії. Нарешті, розділ 8 визначає заходи, потрібні, щоб втілити Стратегію в життя.

В додатках подано аналіз клієнтів, проведений робочою групою, відповідальною за розроблення Стратегії, короткий виклад загальних тенденцій і досвіду інших країн в галузі реформування системи державного управління, аналіз системи державного управління методом SWOT, графік запровадження Стратегії з альтернативними варіантами та список установ, відповідальних за досягнення цілей і виконання заходів, які стосуються Стратегії.

1. Мета та рамки Стратегії

Мета Стратегії – створити основу, затверджену урядом, для розвитку системи державного управління на середній термін (до 2006 р.) та координувати окремі заходи в галузі державного управління, забезпечуючи їхню відповідність політичним цілям розвитку держави.

Стратегія визначає середньострокові завдання реформи системи державного управління, які ґрунтуються на головних цінностях сучасного державного управління – **якості надійності та участі громадськості, доступності та ефективності** – та забезпечують запровадження цих цінностей в роботу системи державного управління. Стратегія реформування системи

² Суспільні послуги – це матеріальні чи нематеріальні пільги, які надаються юридичним і фізичним особам у царині культури, освіти, охорони здоров'я, соціальної допомоги, охорони довкілля та інших сферах у випадках, визначених законом або постановами Кабінету Міністрів, з метою забезпечення суспільної потреби в цих послугах. *Тлумачення розділу 6 закону про державні органи від 22 березня 2001 р.*

³ SWOT – це метод стратегічного планування, який дозволяє оцінити сильні та слабкі сторони системи й визначити можливості її вдосконалення, а також фактори, які загрожують її подальшому розвитку.

державного управління охоплює багато питань, які стосуються розвитку державної політики⁴, використання державних коштів та інших ресурсів, оптимізації системи державних установ, поліпшення взаємодії між державою та широкою громадськістю, підвищення професійного рівня працівників органів державного управління та збільшення їхньої відданості уряду.

У втіленні Стратегії беруть участь усі державні установи – міністерства, інші установи, підпорядковані Кабінету, а також місцеві урядові установи. Кабінет та відповідальні органи – Державна канцелярія, міністерство фінансів і секретаріат міністра реформування системи державного управління – відіграють особливу роль у втіленні Стратегії: вони забезпечують керівництво, координацію та контроль над проектами та заходами реформ, а також за потреби надають консультації міністерствам та установам. Політична відповідальність за здійснення реформи лежить на Кабінеті Міністрів.

Стратегія є набором цілей та керівних норм. Її здійснення передбачено Програмою здійснення Стратегії реформування системи державного управління (далі “Програма”), яка визначає завдання та результати, яких треба досягти задля цілей, поставлених у Стратегії. Програма також описує найважливіші заходи, які дозволять виконати ці завдання. Програма розподіляє між міністерствами та головними державними установами відповідальність за здійснення Стратегії.

Як результат здійснення Стратегії, адміністративна спроможність системи державного управління Латвії підвищиться згідно з принципами державного управління, прийнятими в Європейському Союзі, її робота базуватиметься на скоординованому довготерміновому плануванні розвитку, участь громадськості та їхній вплив на державне управління зросте, збільшиться ефективність і якість роботи державного сектора. Ефективне та відкрите використання наявних ресурсів збільшить відкритість державного управління та відповідальність за досягнення запланованих результатів. Здійснення Стратегії дозволить системі державного управління ефективніше стимулювати економічне зростання та підвищувати рівень життя громадян.

Успішний розвиток системи державного управління Латвії залежить від політичної підтримки уряду, участі всіх органів державного управління, успішної координації здійснення Стратегії та реалістичного планування необхідних затрат часу, грошей та інших ресурсів.

2. Обмеження Стратегії реформування системи державного управління

Стратегія реформування системи державного управління не розв’язує проблем галузевого розвитку й не визначає політики розвитку різних галузей економіки. На основі аналізу сучасного стану та найкращого досвіду розвинених країн (ОЕСР)⁵ (див. розділ 1 додатку 1) Стратегія пропонує цілі та завдання розвитку, засновані на цілях, досягнення яких прискорить удосконалення всієї системи державного управління Латвії, посилення конкурентності державного сектора та зростання довіри громадян до уряду й держави.

Програма здійснення Стратегії реформування системи державного управління не визначає всіх потрібних заходів і ресурсів; вона покладається на компетентність та здатність відповідальних установ спланувати найефективніше шляхи виконання завдань і досягнення цілей, раціонально плануючи потрібні затрати ресурсів та часу. Політичне рішення стосовно виділення ресурсів має ухвалити Кабінет, затвердивши програму дій за здійснення Стратегії реформування системи державного управління, підготовлену відповідальними установами. Якщо виділити ресурси, потрібні для здійснення окремих заходів, буде неможливим, ці заходи доведеться відкласти.

Ще одне обмеження стосується участі органів місцевого самоврядування у здійсненні реформи. Наразі триває адміністративно-територіальна реформа місцевих урядів, яка

⁴ Політика – це найважливіші спроби, цілі, принципи, стратегічні підходи, сплановані заходи держави, уряду, політичної партії або будь-якої іншої організації, які виконує певна політична сила (наприклад, партія, партійна коаліція або органи державної влади) на користь певних інтересів. *Джерело: Svešvārdu vārdnīca Dr. Philol. J. Baldunčika redakcijā. Vydavniecība “Jūma”, 1999.*

⁵ ОЕСР – Організація економічного співробітництва та розвитку. Наразі вона об’єднує 30 розвинених країн світу; за час з 1995 по 2000 рр. членами ОЕСР стали також Чеська Республіка, Угорщина, Польща та Словаччина.

забезпечить ефективний економічний і соціальний розвиток на місцевому рівні. Участь місцевих урядів у досягненні такої стратегічної мети, як забезпечення якісних суспільних послуг для громадян, залежить від їхньої адміністративної спроможності, яка в місцевих урядах малого масштабу помітно слабка. Здійснення адміністративно-територіальної реформи – це передумова успішного запровадження цієї Стратегії.

Стратегія спрямована на вдосконалення системи державного управління та розвиток системи суспільних послуг за допомогою різних інформаційних технологій засобів, зокрема й інформаційних технологій. Ця Стратегія не передбачає розвитку інформаційних технологій, але вона заснована на припущенні, що остаточний варіант концепції “електронного уряду” створить передумови для використання нових технологій у державному управлінні.

3. Процеси та документи, які стосуються Стратегії

На роботу й розвиток системи державного управління впливає кілька внутрішніх і зовнішніх факторів, які описано далі. Ставлячи цілі та завдання розвитку системи державного управління, Стратегія враховує ці фактори.

Інтеграція в ЄС. Латвія успішно продовжує переговори з країнами-членами ЄС про вступ до організації та робить усе, щоб відповідати копенгагенським критеріям і запровадити *acquis communautaire*⁶ до 1 січня 2003 р. В царині державного управління Латвія має забезпечити стабільне, ефективне та засноване на принципах моралі державне управління, яке базується на верховенстві права та здатне запровадити *acquis communautaire* згідно з положеннями договорів, директив і постанов. Описані нижче завдання, які належать до інтеграційного процесу в галузі державного управління, визначені в спільному документі, який має назву “Партнерство з метою вступу до ЄС”, що його підписали Європейська Комісія та Латвійська Республіка: поліпшити координацію в розроблення політики, втілити в життя закон про державну службу, реформувати систему оплати праці державних службовців, запровадити середньострокове планування державного бюджету, створити системи фінансового контролю та внутрішнього аудиту, ще більше розвинути систему державних закупівельних, встановити належний контроль над державними закупівлями та боротися з корупцією.

Інформаційні технології. Розвиток інформаційних технологій в Латвії впливає на організацію роботи системи державного управління. Нові способи передавання, опрацювання та використання інформації можуть не лише значно змінити спосіб поширення інформації та прискорити ухвалення рішень, а й сприяти створенню нової культури державної служби. Електронне передавання інформації дозволяє державним установам створювати інформаційні системи та бази даних, комп’ютерний доступ до яких можуть мати інші установи. Це, в свою чергу, дає змогу створювати центри, де громадянам оперативно надаватимуть довідки та послуги, навіть якщо інформацію, потрібну для надання послуг, обробляють кілька установ. Отже, запровадження інформаційних технологій у роботу державного сектора допоможе зменшити бюрократичну тяганину в обслуговуванні громадян, зберегти час і гроші системи державного управління та громадян. Опрацювання даних без участі людей дозволяє зменшити корупцію, тому що воно вилучає з процесу етапи, на яких державний службовець міг би ухвалити суб’єктивне рішення.

Розвиток інформаційних технологій і їх застосування в роботі системи державного управління зробить цю роботу ефективнішою та дозволить приймати рішення на основі високоякісного опрацювання інформації, швидше й краще надавати й одержувати послуги від інших установ через інформаційну систему. У сфері державних закупівель інформаційні технології забезпечать відкритіший ринок для товарів та послуг, що збільшить конкуренцію між їхніми постачальниками. Зміни в системі державного управління інформаційного суспільства визначені в Концепції “електронного уряду”, підготовленій міністерством юстиції, яка описує вплив інформаційних технологій на процеси державного управління.

Кредит на програми перебудови (КПП). Двадцять третього лютого 2000 р. латвійський уряд і Міжнародний банк реконструкції та розвитку підписали програму КПП, яка встановлює завдання та заходи з метою вдосконалення системи управління фінансами державного сектора, посилення системи державного управління, поліпшення координації в розроблення політики,

⁶ *Acquis communautaire* – сукупність прав і зобов’язань країн-членів Європейського Союзу.

зменшення корупції та сприяння відкритості, регулювання суспільних послуг і прискорення приватизації. Міжнародний банк реконструкції та розвитку надає системі державного управління Латвії технічну допомогу у виконанні деяких першочергових завдань. В 2001 р. заплановано скоректувати КПП на 2002 р., враховуючи новий кредит на реструктуризацію латвійської економіки.

Методологічний підхід до середньострокового бюджетного планування. Щоб уможливити ефективне використання коштів державного бюджету, надаючи суспільству потрібні йому послуги, та забезпечити досягнення першочергових політичних цілей уряду, потрібно негайно почати широкомасштабну реформу та вдосконалення управління бюджетом і використання державних коштів. Головне завдання бюджетної реформи – забезпечити зв'язок між політикою уряду та плануванням бюджетних витрат, щоб досягти ефективного використання коштів. Метою середньострокового бюджетного планування є забезпечення цільового, далекоглядного, узгодженого, відкритого та спрямованого на досягнення конкретних результатів використання наявних ресурсів. У квітні 2001 р. уряд затвердив документ під назвою “Методологічний підхід до середньострокового бюджетного планування”, який встановлює загальну основу для середньострокового бюджетного планування: мету та основні принципи середньострокового планування бюджету, головні групи питань, які треба розв’язувати, основні етапи бюджетного процесу, а також заходи та плани їхнього запровадження⁷.

Адміністративно-територіальна реформа. Розвиток системи державного управління пов’язаний з розвитком місцевої влади та системами управління на місцевому рівні. Чим сильніші місцеві уряди в економічному та фінансовому сенсі, тим вищий рівень освіти та кваліфікація їхніх працівників і тим більше функцій вони беруть на себе, зокрема й обслуговування громадян; і це впливає на роль і функції центрального уряду. Латвія має 552 місцеві уряди. Закон про адміністративно-територіальну реформу передбачає добровільне об’єднання місцевих урядів до кінця 2003 р. Процес європейської інтеграції, розвиток латвійської держави, умови для розвитку інформаційного суспільства, можливості для інвестицій та співробітництво з ЕС – все це потребує прискорення адміністративно-територіальної реформи. В квітні 2001 р. уряду представили два альтернативні варіанти реформи: проект зміни адміністративно-територіального поділу місцевих урядів (модель 102 місцевих урядів) і проект реорганізації районної влади – їх трансформування в місцеві уряди, зберігаючи статус місцевого уряду для найбільших міст (модель 33 місцевих урядів) – що вимагає змінити закон про адміністративно-територіальну реформу. Обидва запропоновані варіанти, а також питання часу проведення реформи (2002 чи 2005 рік) було винесено на громадське обговорення.

Запровадження системи управління якістю обслуговування громадян у державних установах. Коли йдеться про стосунки між державою та широкою громадськістю, часто говорять про якість та доступність послуг, які надає держава, та якість і результати роботи державних установ. Щоб удосконалити роботу органів державної влади, наказом прем’єр-міністра було створено робочу групу. Ця група тепер готує рекомендації Кабінету щодо запровадження системи управління якістю обслуговування громадян у державних установах. Мета системи управління якістю – систематизувати методи організації та керівництва роботою установою, щоб задовольнити вимоги клієнтів та забезпечити вироблення відповідного продукту або надання послуги. Ці рекомендації дадуть державним установам стимул запровадити систему управління якістю, засновану на принципах стандарту Міжнародної організації по стандартизації ISO 9000. Вони також встановлюють основні вимоги до запровадження цієї системи.

Доповідь сэра Робіна Маунтфілда “Реформа системи державного управління”⁸. Доповідь сэра Робіна Маунтфілда “Реформа системи державного управління”, представлена на початку 2000 р., містить низку пропозицій стосовно кількох першочергових завдань реформи державного управління, на яких значною мірою заснована ця Стратегія. Найважливіші з цих завдань такі:

- досягти політичної згоди та розуміння того, що реформа системи державного управління – це важлива передумова виконання всіх інших завдань, особливо пов’язаних із приєднанням

⁷ Методологічний підхід до середньострокового бюджетного планування, 4 квітня 2001 р.

⁸ Реформа системи державного управління. Доповідь сэра Робіна Маунтфілда прем’єр-міністру Латвії. Лютий 2000 р.

Латвії до Європейського Союзу, забезпеченням добробуту населення, безпеки та верховенства права і боротьби з корупцією. Реформа системи державного управління має бути першочерговим завданням порівняно з іншими питаннями, тому що вона – це наріжний камінь, без якого жодне інше завдання не принесе позитивних результатів;

- відвернути політико-адміністративну фрагментацію, яка призводить до того, що кілька установ виконують одні й ті ж функції;
- створити сильний центральний орган (“нову” державну канцелярію), щоб надавати професійну допомогу Кабінету в прийнятті обґрунтованих рішень шляхом ефективного узгодження політики;
- прив’язати процес планування бюджету до стратегічних цілей, щоб досягти кореляції між політичними рішеннями та фінансовими ресурсами;
- створити службу, яка складатиметься з працівників найвищого рівня з усіх державних установ та матиме єдину кадрову політику, єдину й відкриту структуру оплати праці та ротацию персоналу, потрібну, щоб створити спільну для всіх культуру роботи.

Програма боротьби з корупцією. Створення відкритої та заснованої на принципах моралі системи державного управління, яка служить інтересам громадян, передбачає також урядова програма боротьби з корупцією. Програму створили з метою розроблення сталої та ефективної державної політики боротьби з корупцією шляхом встановлення причин корупції та визначення правових та інших заходів, які дозволять запобігати виникненню таких причин. Така політика та її успішне втілення в життя також потрібні, щоб Латвія могла вступити до Європейського Союзу⁹.

Програма боротьби з корупцією визначає три стратегічні напрями: запобігання корупції, боротьба з корупцією та освіта. Робота в цих напрямках може передбачати співробітництво державних, приватних секторів та широкої громадськості.

Стратегія побудови громадянського суспільства. Головна ознака громадянського суспільства – конструктивний і сталий діалог між широкою громадськістю та державними установами, який сприяє взаємній довірі та співпраці. Вивчення громадської думки показують, що громадяни відчувають відчуження від державної влади. Хоча неурядові організації хочуть брати участь у виконанні важливих для суспільства функцій і програм та ухваленні важливих рішень, загальний рівень активності в суспільстві дуже низький, і це перешкоджає цілеспрямованій та ефективній співпраці уряду з громадянами.

Участь громадян у розробленні та втіленні державної політики сприяє розвитку демократії та дозволяє використовувати творчий потенціал суспільства, щоб поліпшити якість життя. Щоб прискорити побудову громадянського суспільства, заплановано підготувати документ під назвою “Стратегія побудови громадянського суспільства”. Потребу мати таку стратегію визнають як державні установи, так і громадські організації. Прийнята урядом єдина стратегія, що передбачає конкретні дії, допоможе спланувати й організувати роботу державного та недержавного секторів і, що дуже важливо, прискорить розвиток сталого та конструктивного діалогу з метою співпраці. Стратегія побудови громадянського суспільства охоплює такі основні завдання:

- збільшити роль громадськості в підготуванні, прийнятті та виконанні рішень у сфері державного управління, встановити й розвивати діалог між державою та суспільством;
- дати громадянам відчуття того, що вони можуть впливати на процеси, які відбуваються в країні, підвищити відповідальність суспільства за розвиток та майбутнє держави.

4. Роль і завдання системи державного управління

В розумінні цієї Стратегії та на основі статті 58¹⁰ Конституції Республіки Латвії і розділів 1, 5 та 13¹¹ закону про структуру міністерств **державне управління** – це адміністративний

⁹ Проект програми боротьби з корупцією (квітень 2001 р.).

¹⁰ **Стаття 58.** Установи державного управління підпорядковані Кабінету Міністрів.

¹¹ Положення Закону про структуру міністерств:

Розділ 1. Міністерство – це центральна установа виконавчої влади, за допомогою якої Кабінет виконує завдання, поставлені Конституцією та законами.

Розділ 5. Кабінет затверджує положення про кожне міністерство, яке встановлює:

1) основні функції та завдання міністерства в сфері державного управління;

інструмент виконавчої влади, за допомогою якого Кабінет виконує функції, передбачені Конституцією та законами¹². Державне управління складається з інституційних систем управління державою, встановлених Кабінетом та організованих згідно з рівнями ієрархії, порядку роботи, встановленого законом, а також відданих урядові професійних працівників, які виконують завдання законодавчої влади та уряду.

Як законний орган виконавчої влади, Кабінет висловлює політичну волю, окреслює державну політику та забезпечує політичне керівництво і контроль над державним управлінням. Завданням Кабінету є забезпечувати сприятливі умови для економічного й соціального розвитку суспільства, гарантувати доступ до освіти, зайнятість та участь у державному управлінні, а також посилювати конкурентність країни.

Система державного управління охоплює всі міністерства й інші установи, створені Кабінетом, які здійснюють державну владу – розробляють державну політику та законодавчі акти, організовують виконання функцій держави та політичних рішень, контролюють діяльність правоохоронних органів і надають суспільні послуги.

Завдання державного управління – служити громадянам, задовольняти їхні потреби та забезпечувати розвиток країни шляхом запровадження державної політики, а також надавати професійну допомогу Кабінетові в галузі державної політики.

Система державного управління має бути здатною швидко й ефективно реагувати на зміни в суспільстві та на глобальному рівні, а також пристосовувати свої структури, роботу та оперативні завдання до змін в обставинах.

Завдання цієї Стратегії – виробити концепцію системи державного управління, яка відповідає б своєму завданню, та визначити шляхи якнайповнішого виконання цього завдання.

5. Опис сучасної системи державного управління та можливостей її розвитку¹³

Щоб визначити стратегічні цілі, потрібно проаналізувати наявні проблеми та можливості поліпшити ситуацію. Цілі розвитку системи державного управління пов'язані з сильними сторонами системи, які можуть стати основою для майбутніх змін.

У результаті реформ, описаних у Концепції реформування системи державного управління Латвії, прийнятій 28 березня 1995 р., в країні було створено сучасну інституційну систему міністерств і державних установ та запроваджено державну цивільну службу. Вживаються заходи, щоб поліпшити законодавчу основу державного управління, систему управління фінансами та фінансового контролю, вдосконалити системи та процедури, які регулюють роботу системи державного управління, та створити спроможність до розвитку галузевої політики та розроблення документів у міністерствах. Запроваджуються механізми горизонтальної координації зусиль державних установ, проводяться широкі консультації між органами державної влади та представниками бізнесу, відбувається адміністративно-територіальна реформа, розвивається інформаційна інфраструктура системи державного управління, зростає рівень інформованості громадськості про роботу уряду, виконується

2) компетенцію міністра (а також державного міністра, якщо потрібно);

3) установи, підпорядковані та підконтрольні міністерству;

4) державні компанії (підприємницькі товариства) та установи, на які поширюються повноваження міністерства;

5) структуру міністерства.

Розділ 13. Якщо законом не визначено інакше, всі державні та установи, які не є частиною міністерств, крім канцелярії Сейму (парламенту) та канцелярії президента Латвії, підпорядковані або підконтрольні Кабінету. Кабінет здійснює своє керівництво та контроль за посередництва відповідного міністерства.

¹² Згідно із ст. 8 Конституції держава забезпечує виконання таких функцій: захисту основних прав людини (ст. 89), соціального забезпечення (ст. 109), охорони здоров'я (ст. 111), освіти (ст. 112), сприяння науковій та мистецькій творчості (ст. 113) та захисту довкілля (ст. 115). Обов'язки виконавчої влади в сфері національної безпеки встановлені в статті 62 Конституції.

¹³ Аналіз сучасного стану системи державного управління Латвії, здійснений робочою групою, вміщено до додатку 1 (розділ 1 “Система державного управління Латвії”).

урядова програма боротьби з корупцією. Європейська Комісія відзначила помітний прогрес, якого досягла Латвія на шляху до інтеграції в Європейський Союз.

На основі об'єктивного оцінювання досягнень і враховуючи найкращий досвід розвинутих демократичних країн, потрібно визначити можливості для вдосконалення та розвитку системи державного управління згідно з її завданням. Ця Стратегія окреслить програму дій, здатну забезпечити більшу ефективність державного управління, усунувши проблеми, які заважають розвитку системи. Значного прогресу в державному управлінні можна досягти, зосередивши увагу на зазначених далі питаннях.

- **Визначення мети, на досягнення якої має бути спрямований розвиток держави.** Наявні документи, які визначають державну політику, не встановлюють середньострокової мети відносно ролі, яку держава має відігравати в суспільстві (мінімальне втручання держави чи “держава загального добробуту”). Наразі готують кілька стратегічних документів, які визначають роль держави в суспільстві. Урядові вже представлено довгострокову економічну стратегію Латвії, підготовлену міністерством економіки, і тепер готується національний план розвитку (його буде закінчено до кінця цього року).
- **Децентралізація державного управління – перенесення його з національного на місцевий рівень.** Розроблення та втілення в життя концепції регіонального управління звільнить центральний уряд від функцій, які можна передати органам управління середнього рівня або місцевій владі. Створення регіонального управління прискорить збалансований економічний і соціальний розвиток регіонів.
- **Посилення горизонтальної координації зусиль органів державного управління.** Латвія має сильні галузеві міністерства, які розробляють та здійснюють політику в своїх галузях, однак треба створити ефективну центральну систему координування, яка дозволяла б ретельно аналізувати взаємозв'язок між політикою в різних галузях та її значення для функціонування й розвитку держави. Потрібно створити спроможність Державної канцелярії виконувати аналіз політики за дорученням Кабінету, допомагаючи таким чином визначати довгострокові цілі уряду та забезпечуючи координацію роботи органів виконавчої влади.
- **Розвиток горизонтального стратегічного планування.** Тепер стратегічне планування на рівні галузевих установ здійснюється на добровільній основі й без суворої ієрархії документів стратегічного планування та зв'язку між ними. Без прийнятої на політичному рівні національної стратегії розвитку на середній термін важко узгодити між собою середньострокове стратегічне планування державних установ, що уможливило б довгострокове планування комплексних програм, прив'язуючи їх до цілей розвитку країни на середній термін.
- **Створення зв'язку між розроблення політики та бюджетним плануванням.** Регулятивні документи мають визначати взаємні зв'язки між першочерговими завданнями, поставленими в планах, та підготування державного бюджету. Особливу увагу потрібно приділяти сферам, які фінансуються з виділених коштів і не піддаються об'єктивному аналізу.
- **Запобігання виконанню різними установами однакових функцій (повторенню функцій).** В загальному випадку функції установи визначають регулятивні документи. Однак аналіз показує, що функції установ не завжди відповідають їхньому чітко визначеному завданню. Розподіл повноважень дещо нечіткий як по вертикалі, між ієрархічно пов'язаними установами, так і по горизонталі – коли кілька установ і галузевих міністерств відповідають за діяльність в одній і тій самій сфері. Повторення функцій призводить до нераціонального витрачання державних ресурсів.
- **Розвиток регуляційної основи державного управління.** Роботу системи державного управління визначають набір функцій, які вона має виконувати, інституційна система, а також методи роботи та працівники самої системи державного управління. Роботу кожної складової частини системи державного управління регулює закон. Вже ухвалено спеціальні закони, які визначають функції та регулюють роботу державних установ, і тепер зусилля спрямовано на розроблення детальних законів про систему та процес державного управління. Приведення латвійського законодавства у відповідність із законами Європейського Союзу виявило невідповідність у цій області. Розробляючи нові

закони, потрібно відкинути традицію регулювання дрібних деталей. Потрібно також підвищити рівень юридичної освіти працівників органів державної влади, щоб вони могли краще тлумачити законодавчі документи.

- **Потрібно створити культуру управління, орієнтовану на потреби державної політики, яка б урівноважила “вертикальну” культуру державних установ.** Без сильної координації на центральному рівні в державному управлінні переважатимуть галузеві інтереси. Щоб захистити національні інтереси, потрібна співпраця та координація зусиль різних галузей, яка сприяла б їхній спільній роботі на користь спільним національним інтересам.
- **Створення культури праці, орієнтованої на результат, а не на процес (зосередження функцій).** Спроби запровадити бюджетні програми не принесли цілковитого успіху, тому що бюджетні асигнування мають на меті забезпечити роботу установ зі встановленою кількістю працівників. Визначення запланованих показників роботи – лише формальна вправа, тому що ці показники не пов’язані з видатками на досягнення потрібних результатів і не стимулюють раціональне з економічного погляду управління. Це створює труднощі в оцінюванні економічної ефективності роботи установ. Щоб збільшити ефективність роботи системи державного управління, потрібно запровадити планування результатів роботи, управління й оцінювання результатів порівняно з запланованими, які відповідають завданню установи, а також із завданнями державної політики, і, за потреби, створити спеціальні структурні одиниці.
- **Підвищення професійного рівня та досвіду працівників органів державного управління.** Через неефективну політику оплати праці на середньому та нижчому рівнях державного управління наявна дуже висока плинність кадрів. Вона негативно впливає на стабільність роботи установ і призводить до переривання наступності в їхній роботі (“інституційної пам’яті”) нераціонального витрачання коштів на додаткове навчання працівників. Питання роботи з кадрами в системі державного управління треба розв’язувати комплексно.
- **Підвищення якості суспільних послуг і культури обслуговування громадян у системі державного управління.** Система надання послуг створюється за галузевими принципами, і встановлювати зв’язки між окремими державними установами для розв’язання проблем громадян повинні самі громадяни. Різні галузі та політико-адміністративні одиниці мають різний рівень доступності послуг (а також часу, потрібного для їх надання), їхньої якості та культури обслуговування. Потрібно стимулювати розвиток системи надання послуг, заснованої на потребах громадян, зробити зручною, доступною й економічно ефективною. Це вимагає зміни в разі потреби методу співпраці центральних та місцевих органів влади.
- **Ширше використання інформаційних технологій у системі державного управління.** Кошти, які витрачаються на комп’ютеризацію системи державного управління, дають менший ефект, ніж вони могли б давати. Між державними установами все ще є паперове листування, і досі немає відповідних і безпечних комп’ютерних систем обміну інформацією. Послуги громадянам не надаються в електронному вигляді. Потрібно збільшити віддачу від використання комп’ютерної техніки шляхом запровадження рішень, запропонованих у концепції “електронного уряду”.
- **Гнучкіша кадрова політика у системі державного управління, щоб вона ліпше стратегічного планування, культури управління, орієнтованої на результат, і гнучкого планування бюджетних ресурсів** кадрова політика реагує на конкретні сьогочасні проблеми. Потрібно досягти планування кадрової політики, орієнтованого на майбутнє, та цілеспрямованої роботи з кадрами згідно з майбутніми потребами.

6. Цілі Стратегії реформування системи державного управління та опис майбутньої системи державного управління

6.1. Цілі Стратегії реформування системи державного управління

Стратегія ставить такі цілі в сфері вдосконалення системи державного управління:

- 1) забезпечити послідовне, цілеспрямоване, далекоглядне й орієнтоване на майбутнє державне управління;
- 2) забезпечити стабільне й ефективне управління фінансами та бюджетом;
- 3) викликати в громадян довіру до уряду й досягти участі громадськості в процесах управління державою;
- 4) надавати громадянам високоякісні суспільні послуги;
- 5) забезпечити систему державного управління цілеспрямованими, висококваліфікованими та чесними (відповідальними та високоморальними) працівниками.

Стратегічні цілі сформульовано так, щоб їхнє досягнення дозволяло внести фундаментальні, значні та якісні покращення в роботу системи державного управління. Щоб досягти цих цілей, визначено конкретні напрямки дій, які складають основу їхнього досягнення. Цілі пов'язані між собою. Якщо не буде досягнуто першу ціль, досягти будь-яку іншу буде неможливо. П'ята ціль також дуже важлива для досягнення всіх інших, тому що якість, навички та професійна кваліфікація працівників державних установ – це важлива передумова успішних реформ.

6.2. Опис майбутньої системи державного управління

Фундаментальні стратегічні цілі прискорюють запровадження таких загальних принципів державного управління:

від планування дій на короткий термін	до планування на середній термін;
від реагування на події (боротьби з наслідками)	до стратегічного управління, яке передбачає події;
від нечіткого процесу прийняття рішень і розподілу функцій на центральному та виконавчому рівнях	до чіткого визначення центрального координаційного рівня в законодавчих документах і надання чітких повноважень виконавчому рівню;
від зосередження на виконанні процесів і процедур	до зосередження на запланованих і реально досяжних результатах;
від верховенства бюрократів, заснованого на зручності для чиновників,	до верховенства потреб клієнтів;
від традиційного планування ресурсів, заснованому на виділених коштах,	до планування ресурсів, заснованому на результаті, якого потрібно досягти.

Досягнення стратегічних цілей призведе до змін і покращень у роботі системи державного управління, які описано нижче.

6.2.1. Послідовне, цілеспрямоване та далекоглядне державне управління

Завдяки запровадженню планового розроблення **політики** та механізмів узгодження процес розроблення державної політики стане відкритим, спрямованим на здійснення змін, важливих для суспільства в середньостроковій перспективі, заснованим на аналізі економічних, соціальних і фінансових наслідків та пов'язаним з середньостроковим плануванням бюджетних видатків.

Ефективний процес розроблення та запровадження політики сприятиме стабільній і передбачуваній роботі системи державного управління в середньостроковій перспективі. Паралельно з цим буде запроваджено середньострокове **стратегічне планування** в різних секторах на основі першочергових середньострокових цілей уряду, яке закладе основу для роботи всіх державних установ згідно з середньостроковим плануванням ресурсів.

Ефективне запровадження політики вимагає чіткого розподілу функцій між державними установами, тому в державному управлінні буде створено раціональну **інституційну систему** з чітко визначеними функціями та відповідним юридичним статусом різних установ. Систему державного управління буде звільнено від функцій, нетипових для державного управління в умовах ринкової економіки.

Плануючи свою роботу, державні установи приділятимуть більше уваги визначенню **результатів роботи**, пов'язаних із цілями, поставленими політикою. Система відповідальності,

яку буде запроваджено, посилить контроль політичного керівництва та громадськості над роботою державного управління і ефективне використання ресурсів відповідно з цілями.

Стимулюватиметься розроблення та запровадження узгодженої політики завдяки поліпшенню вертикального та горизонтального координування, а також законодавчому регулюванню співпраці установ і механізмів її заохочення – наприклад, кадровій політиці в системі державного управління.

6.2.2. Стабільне й ефективне управління фінансами та бюджетом

Фінансова та бюджетна реформи призведуть до розроблення та втілення в життя середньострокової фінансової політики, прискорюючи таким чином створення стабільного макроекономічного середовища. Бюджетні витрати плануватимуться на середній термін згідно з першочерговими цілями національного розвитку, а також умовами та цілями фінансової політики. Планування та контроль за бюджетними витратами здійснюватимуться відповідно до запланованих результатів, що оптимізує використання коштів і зменшить видатки. Показники результативності роботи прийматимуть відповідно до цілей та програм, затверджених урядом.

6.2.3. Збільшення довіри громадян до уряду та їхньої участі в управлінні державою

Процеси управління державою буде зроблено зрозумілими та доступними для громадян, що дасть громадськості кращу можливість захищати їхні законні інтереси в центральних і місцевих органах влади.

Створення механізмів для консультацій між владою та громадськістю забезпечить участь громадян у розробленні державної політики. До того, як приймати важливі рішення, уряд знатиме думку різних зацікавлених груп. Ці групи оцінюватимуть проекти урядових документів, які вже є на сторінці уряду в Інтернеті. Збільшиться роль неурядових організацій у розробленні політики.

Використання сучасних інформаційних технологій і можливостей, що їх надає Інтернет, сприятиме участі громадян в управлінні державою. Створення “електронного уряду” дасть громадянам багато можливостей одержувати інформацію та висловлювати свою думку про роботу органів влади. Завдяки інтернету громадяни будуть добре інформовані про результати роботи центральних і місцевих державних установ за певний період. Оприлюднені річні звіти цих установ описуватимуть досягнуті результати так, щоб вони могли все зрозуміти й уявити хід виконання державної політики та використання державних коштів.

6.2.4. Надання громадянам високоякісних державних послуг

Державні послуги стануть доступнішими та ефективнішими. Система їхнього надання розвиватиметься шляхом забезпечення горизонтальної координації між різними галузями, щоб громадяни не мусили звертатися до кількох установ, аби розв’язати одне питання. Мережу державних послуг, доступних громадянам, буде створено з урахуванням таких факторів: географічної відстані, економічно обґрунтованого розташування центрів надання інформації та послуг відповідно до кількості клієнтів і вартості обслуговування, наявності ефективних транспортних послуг.

Широке застосування сучасних інформаційних технологій та інтернету в наданні державних послуг забезпечить централізоване, швидше та якісніше обслуговування громадян, зменшить бюрократичні бар’єри та можливості для корупції. В установах, які надають послуги клієнтам, буде запроваджено систему управління якістю.

У наданні державних послуг розвинеться співпраця між державним і приватним сектором. Співробітництво та конкуренція між ними прискорить позитивні зрушення в організаційній культурі та керівництві в сфері надання суспільних послуг.

6.2.5. Забезпечення системи державного управління висококваліфікованими та чесними працівниками

Планується розробити та запровадити систему заохочення працівників органів державного управління, яка дозволить набирати високопрофесійних і цілеспрямованих працівників та забезпечить просування по службі в цій сфері. Буде також розроблено та запроваджено єдину систему оплати праці державних службовців.

Держава забезпечить таке просування по службі працівників державних установ, яке відповідатиме потребам розвитку системи державного управління. Освічені фахівці приходитимуть у систему державного управління з університетів, і їм гарантуватимуть

можливості пройти додаткове навчання, потрібне, щоб виконувати їхні професійні обов'язки, в Латвійській школі державного управління.

Готується й запроваджується система оцінювання професійних якостей працівників державних установ. Ця система стимулюватиме підвищення кваліфікації працівників, результативності їхньої роботи, дотримання моральних норм і забезпечить справедливу платню за виконану роботу.

Буде поліпшено керівництво кадрами в державних установах шляхом запровадження конкретних критеріїв просування по службі, зменшення адміністративної корупції та дотримання моральних норм у роботі державних установ.

Посилиться роль голів державних установ у координації процесу розроблення та запровадження політики між різними сферами державного управління. Буде розроблено й запроваджено систему ротації державних чиновників найвищого рівня.

7. Механізм запровадження Стратегії реформування системи державного управління

Щоб досягти цілей, визначених у Стратегії, та домогтися значного вдосконалення системи державного управління, а отже, й усього суспільного життя, для кожної стратегічної мети встановлено очікувані результати й заходи, щоб їх досягти. Програма здійснення Стратегії реформування системи державного управління є набіром завдань в оперативних сферах державного управління: управлінні та координації розроблення та здійснення політики, запровадження системи стратегічного планування, розвитку керівництва кадрами тощо. Згідно з розподілом функцій між державними установами, визначеним у законодавстві та положеннях про ці установи, визначається установа, відповідальна за координацію зусиль з виконання відповідної частини Програми.

Було запропоновано три альтернативні схеми управління й координації зусиль з виконання Стратегії реформування системи державного управління¹⁴. За альтернативним варіантом № 2, який буде детально описано далі, Кабінет створює **Раду з питань управління та координації зусиль з виконання Стратегії реформування системи державного управління** (далі "Рада"), яка забезпечуватиме координацію зусиль з виконання Програми. Рада – це координаційний орган; секретарську підтримку їй надаватиме секретаріат міністра реформування системи державного управління. Рада складається з високопоставлених керівників відповідальних державних установ і представників усіх міністерств і центральних установ, які координують Програму в своїх установах. Роботу та функції Ради регулюватиме положення про Раду, прийняте Кабінетом.

Програма визначає напрями дій, які треба здійснити у відповідній сфері державного управління, щоб досягти цілей, встановлених у Стратегії, завдання, які відповідають цим напрямкам, та заходи, що відповідають цим завданням, а також очікувані результати. Для деяких цілей Програми буде підготовлено спеціальні плани дій, що визначатимуть завдання, заходи та терміни їхнього досягнення. Рада розробить технічні таблиці для планів дій, які забезпечать єдиний підхід до планування та контролю за процесом виконання Програми.

Установа, відповідальна за певні заходи, визначені в Програмі, розробить план дій виконання Програми у відповідній сфері й надасть його Раді для опрацювання та розгляду¹⁵. Рада зведе всі плани дій у зведений *План дій з виконання Стратегії*, а міністр реформування системи державного управління представить його Кабінету для затвердження.

Щоб забезпечити виконання заходів, передбачених реформами, потрібно прийняти рішення щодо політиків такі три етапи:

- Кабінет ухвалює Стратегію та Програму, які становитимуть основу для розроблення плану дій;

¹⁴ Альтернативні схеми управління та координації зусиль з виконання Стратегії реформування системи державного управління описано в додатку 4. Для кожної альтернативної схеми дається опис і перелік її переваг та недоліків.

¹⁵ Альтернативний варіант виконання Стратегії реформування системи державного управління, за яким відповідальність за управління та виконання Стратегії покладається на Раду з питань управління та координації зусиль з виконання Стратегії реформування системи державного управління, описано в додатку 3.

- Кабінет створює Раду з питань управління й координування зусиль з виконання Стратегії реформування системи державного управління;
- Кабінет ухвалює План дій з виконання Стратегії й оцінює додаткові витрати на виконання заходів, підготовлених відповідальними установами.

Стратегію та Програму буде опубліковано на сторінці Кабінету в інтернеті. Міністр реформування системи державного управління забезпечить повідомлення широкої громадськості про стратегічні цілі, завдання, очікувані результати та хід виконання Програми.

Раз на півроку Кабінет розглядатиме звіт міністра реформування системи державного управління про досягнуті результати у виконанні Стратегії реформування системи державного управління.

8. Заходи, потрібні, щоб втілити Стратегію реформування системи державного управління в життя

8.1. Законодавчі заходи

Щоб досягти цілей Стратегії, відповідальні установи мають розробити й ухвалити законодавчу основу. Законодавчі документи регулюватимуть інституційну систему державного управління, запровадження системи стратегічного планування в державному управлінні, середньострокового планування бюджетних витрат, управління та контроль, запровадження системи управління якістю, схему оплати праці працівників державних установ, а також питання, пов'язані з виконанням стратегії керівництва кадрами в сфері державного управління. Досягнення стратегічних цілей залежить від вчасного створення законодавчої основи.

8.2. Створення інституційної спроможності

Відповідальність за виконання Стратегії несуть Державна канцелярія, міністерство фінансів і секретаріат міністра реформування системи державного управління. Всі інші установи також беруть участь у здійсненні Стратегії. Успішне керівництво її здійсненням вимагає визначити роль і функції установ, які відповідають та беруть участь у здійсненні Стратегії, в створенні законодавчих документів, та посилити їхню інституційну спроможність до її здійснення та координації. Щоб уможливити виконання нових заходів, передбачених реформою, відповідальні установи мають провести роз'яснювальну та просвітню роботу, щоб забезпечити здатність працівників державних установ виконати ці заходи.

8.3. Програми навчання

Відповідальні установи мають належним чином підготувати своїх працівників і забезпечити вироблення в них потрібних умінь. Відповідні програми навчання забезпечать вироблення в працівників навичок розроблення політики й аналізу майбутніх наслідків рішень, стратегічного планування та планування, орієнтованого на результат, застосування адміністративних процедур, обчислення вартості програм, планування показників результативності роботи, розвитку й управління системою суспільних послуг, запровадження системи управління якістю, керівництва кадрами, етики в державному управлінні, зв'язків із громадськістю й управління змінами, планування та управління проектами на основі поставлених цілей тощо. Латвійська школа державного управління разом з відповідальними установами має розробити додаткові програми навчання для працівників державних установ і провести заняття за цими програмами. Управління державної цивільної служби має взяти участь у розробленні державного замовлення для університетів на підготування фахівців для роботи в системі державного управління.

8.4. Створення інформаційної системи органів державного управління

Інформаційна система органів державного управління вважається допоміжним інструментом керування системою державного управління та процесом ухвалення політичних рішень, а також досягнення відкритості й доступності державного управління. Потрібно створити інформаційний портал, який забезпечив би комп'ютерне передання інформації про інституційну систему державного управління, завдання й очікувані результати установ системи, досягнуті результати у виконанні державної політики, а також можливості одержання суспільних послуг, що їх надають громадянам. Інформаційна система має сприяти обміну

інформацією між органами державного управління, що спростить користування суспільними послугами для громадян.

8.5. Надання фінансових ресурсів

Взагалі стратегічні завдання спрямовані на створення та розвиток нових методів роботи. Щоб виконати ці завдання, відповідальним установам потрібна технічна допомога (ноу-хау), яку їм надають міжнародні організації. Багато з цих завдань мають виконуватись як частина безперервного процесу вдосконалення, організованого керівництвом установи, який не потребує додаткових коштів, а базується на внутрішньому організаційному процесі навчання, що триває в установі. Потрібно максимально використовувати можливості, надані програмою PHARE та двосторонніми проектами допомоги, а також ефективніше витратити кошти, які вже надано.

Визначаючи першочергові завдання, уряд має зробити реформу системи державного управління одним із цих завдань. Такі заходи, як запровадження нової системи оплати праці працівників державних установ, створення інформаційної системи уряду, безперервне навчання державних чиновників, створення груп експертів для оцінювання стану системи суспільних послуг у вигляді експериментального проекту, щоб оцінити якість надання цих послуг, можуть потребувати додаткових бюджетних витрат. Відповідальні установи мають підрахувати ці витрати.

Висновок

Аналіз системи державного управління та прогноз факторів, які впливатимуть на її розвиток протягом наступних п'яти років, показують, що для того щоб підвищити здатність органів державного управління посилювати демократію, надавати громадянам якісні послуги, залучати громадян до управління державою, швидко реагувати на зміни та якнайліпше втілювати державну політику на користь суспільству, потрібно здійснити низку заходів, які забезпечать якісний розвиток системи державного управління.

Стратегія визначає шлях на наступні роки, який наблизить систему державного управління Латвії до систем наявних у країнах-членах ЄС, та поліпшить послуги, які вона надає суспільству, і відповідальність за її роботу. Кабінет, як політичний орган виконавчої влади, одержуватиме від державних установ краще підготовлені та взаємоузгоджені пропозиції щодо політичних рішень і національні програми. Робота уряду стане стратегічнішою за своїм характером, тому що державні установи отримають повноваження розв'язувати практичні питання на відповідних рівнях державного управління. Активніше використовуватимуться можливості співпраці між державними установами та приватним сектором, що призведе до зменшення видатків, підвищення якості праці та розвитку приватного підприємництва.

У роботу органів державного управління буде запроваджено середньострокове планування, що підвищить стабільність їхньої роботи й ефективність планування та використання державних коштів у середньостроковій перспективі. Збільшиться ефективність координації роботи органів державного управління та виконання їхніх обов'язків. Головним завданням системи державного управління буде досягати запланованих результатів і зменшення витрат на свою роботу.

Підвищаться професійні якості й відповідальність працівників органів державного управління. Збільшиться якість послуг, що їх надають державні установи. Ширше застосовуватимуться нові технології, зокрема й інтернет, що дозволить збільшити доступність, швидкість і якість послуг. Неурядові організації зможуть брати активну участь в управлінні державою та розробленні політики.

Здійснення запланованих заходів зробить систему державного управління Латвії відкритішою й зосередженішою на задоволенні потреб громадян та усуне зайві адміністративні перешкоди економічній діяльності.

Щоб здійснити заплановані реформи, потрібно забезпечити політичну підтримку реформ системи державного управління, бажання й участь державних чиновників у здійсненні цих реформ та ефективну координацію зусиль, а також надати потрібні кошти.

10 липня 2001 р.

Додатки до Стратегії реформування (модернізації) системи державного управління на 2001-2006 рр.

(матеріали надав Я.Гонцяж)

Додаток 1

1. Аналіз клієнтів системи державного управління

Аналіз розвитку системи державного управління дозволить задовольнити всі законні вимоги та потреби клієнтів¹ системи державного управління стосовно управління Латвійською Республікою. Державне управління має внутрішніх і зовнішніх клієнтів. Внутрішніми клієнтами вважаються Кабінет Міністрів як виборний орган виконавчої влади та громадськість. Зовнішні клієнти – це органи виконавчої влади Європейського Союзу та громадяни ЄС, підприємці й організації² та міжнародні організації, членом яких є Латвія або з якими вона активно співпрацює³. Далі ми розглянемо те, чого різні клієнти очікують від системи державного управління Латвії.

Кабінет Міністрів вважає, що система державного управління має:

- реалізовувати політичну волю Кабінету Міністрів;
- бути неполітичною та лояльною до уряду;
- працювати відкрито, професійно, згідно з законом та ефективно з економічного погляду;
- надавати професійні консультації в рамках державної політики;
- розробляти й ефективно виконувати програми в галузі державного управління;
- бути об'єктивною та моральною в своїй роботі.

Громадськість очікує:

- справедливих, відкритих та обґрунтованих, ефективних, законних, моральних дій, щоб задовольнити потреби громадян;
- доступності та високої якості суспільних послуг, визначених нормативними актами⁴;
- здатності швидко та без зайвих витрат захищати їхні інтереси від незаконних і неефективних дій, помилок та недбалості деяких працівників;
- можливості висловлювати інтереси груп осіб, бути почутими та впливати на рішення органів державного управління, які стосуються основних прав особи.

Комісія Європейського Союзу очікує:

- ефективного й точного виконання законодавства Європейського Союзу;
- здатності органів державного управління брати участь у створенні, прийнятті та здійсненні спільної політики Європейського Союзу;
- відкритого та ефективного використання коштів, які надає Європейський Союз;
- стабільності та передбачуваності в роботі системи державного управління;
- ініціатив від Латвії стосовно подальшого розвитку Європейського Союзу.

Інші зацікавлені міжнародні організації та громадяни інших країн очікують від системи державного управління Латвії:

- виконання міжнародних зобов'язань;

¹ Термін “клієнти” означає осіб та об'єднання осіб, які безпосередньо пов'язані, залежать або зацікавлені в роботі системи державного управління і які мають можливість прямо чи непрямо впливати на її роботу.

² Через політичні цілі вступу Латвії до Європейського Союзу Латвія повинна дотримуватися свобод, наявних у ЄС – свободи руху людей, товарів, послуг та капіталу через кордони країн-членів ЄС.

³ Світова організація торгівлі, НАТО, Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Міжнародний валютний фонд тощо.

⁴ Якісні послуги – це послуги вчасні, доступні (можливо, також електронними засобами), надані з повагою до людини, дешеві, зручні та такі, що не вимагають звернення до кількох установ, щоб розв'язати одне питання.

- чіткої роботи системи державного управління, яка відповідала б закону та принципам ефективного управління;
- здатності забезпечувати виконання взятих зобов'язань.

Громадяни, підприємці та організації країн Європейського Союзу очікують:

- ефективного та якісного виконання закону;
- відкритих і простих методів роботи;
- однакового застосування закону до латишів та іноземців;
- ефективної та швидкої співпраці та зв'язку між органами державного управління Латвії та країн ЄС у розв'язанні різних питань;
- надання інформації (зокрема й іноземною мовою) про роботу органів державного управління;
- здатності одержувати швидкі та якісні суспільні послуги;
- захисту їхніх прав на адміністративному рівні та в суді.

Ефективне державне управління означає не лише додержання й виконання закону, а й задоволення потреб клієнтів системи державного управління. Метою стратегії є забезпечення такого розвитку системи державного управління, який виправдає очікування її клієнтів.

2. Загальні тенденції та досвід інших країн у сфері реформування системи державного управління

Починаючи з середини 1980-х років у кількох розвинених західних країнах було проведено реформи державного управління, які прискорили розвиток нового світу. Відзначають такі фактори, що прискорюють реформи: інтеграція у всесвітню економіку та вплив цієї інтеграції на національну економіку, посилення конкуренції та зумовлених цим швидкий економічний розвиток, боротьба між країнами за лідерство та нові ринки, створення інформаційного суспільства, просвіта громадськості, збільшення відкритості завдяки швидкому поширенню інформації, яке робить її доступнішою, поглиблення демократії, критичне ставлення громадськості до влади та здатність останньої ефективно реагувати на зміни, проблеми дефіциту коштів, вплив керівництва та інших соціологічних теорій на теорію державного управління.

Реагуючи на зазначені вище зміни, країни починають шукати можливості вдосконалити роботу системи державного управління: усунути перешкоди розвитку ринкової економіки, зменшити втручання держави у справи приватного сектора, підвищити ефективність роботи уряду та якість суспільних послуг, а також збільшити відкритість органів державного управління та їхню відповідальність за результати, яких вони мають досягти.

Незалежно від історичних і культурних особливостей деяких країн можна сказати, що здійсненні в різних країнах реформи державного управління мають спільні риси. Реформи прискорили створення прийнятнішого для громадськості й ефективного державного сектора завдяки таким змінам:

- було переглянуто роль держави в суспільстві: роль держави було обмежено основними, найважливішими функціями, які не можуть виконувати приватний сектор та неурядові організації;
- стимулювалися приватизація, співпраця державного та приватного секторів, децентралізація функцій управління та передання цих функцій місцевим органам влади, передання функцій управління від центральних урядових установ громадським організаціям, а також відповідні структурні зміни;
- було здійснено бюджетні реформи, які передбачають планування середньострокових бюджетних програм відповідно до запланованих результатів, відкритість бюджетного процесу та гнучке виконання бюджету;
- передання функцій прийняття рішень з центрального рівня на рівень виконавчої влади посилила звітування завдяки тому, що більше уваги стали приділяти контролю над результатами праці замість повсякденного керівництва;
- було збільшено роль уряду як центральної координаційної установи, щоб краще координувати галузеву політику та посилити стратегічне керівництво органами

державного управління, зменшивши водночас дрібне регулятивне втручання основних установ у роботу органів державного управління;

- особливу увагу приділяли розробленню урядової політики й аналізу її можливих наслідків;
- політика керівництва кадрами, спрямована на залучення й утримання в органах державного управління цілеспрямованих, висококваліфікованих працівників, вважалася важливою умовою забезпечення високоякісних публічних послуг;
- багато країн Організації економічного співробітництва та розвитку переглянули регулятивну роль уряду, зменшивши зайві обмеження роботи приватного сектора й видатки на утримання регулятивної системи державного та приватного секторів.

Підсумовуючи ці тенденції, можна сказати, що внаслідок реформ у країнах ОЕСР змінилося бачення ролі уряду та ефективного управління державним сектором:

- | | |
|--|---|
| • від централізованого прийняття рішень | • до передання функцій прийняття рішень головам підпорядкованих установ і збільшення їхньої відповідальності в рамках програми; |
| • від наголосу на ієрархічних відносинах у системі державного управління | • до розроблення політики керівництва кадрами та збільшення ролі керівників як лідерів і фахівців; |
| • від планування та керівництва роботою державних установ, яке реагує на події, | • до стратегічного управління згідно з середньостроковими завданнями програми; |
| • від контролю додержання процедур повсякденної роботи | • до стратегічного управління, орієнтованого на результат ; |
| • від централізованого управління бюджетом, фінансами та інвестиціями | • до цільового та відкритого, орієнтованого на результат використання коштів та контролю й подальшого зменшення поточних витрат. |

Аналіз цих реформ системи державного управління в західних країнах показує, що Латвія має намагатися використовувати в своєму розвитку позитивний досвід інших країн, щоб виконати своє стратегічне політичне завдання – вступити до Європейського Союзу та стати сучасною країною, яка забезпечує добробут і можливості розвитку для своїх громадян.

3. Система державного управління Латвії

3.1. Нормативна основа

Нормативні акти, що регулюють організацію та роботу системи державного управління, перебувають на стадії розроблення. Недоліки законів, які регулюють систему державного управління, пов'язані з тим, що в Латвії ще недостатньо розроблено теорію державного управління, яка враховувала б сучасні тенденції розвитку демократичних країн. Юридична теорія у сфері функціонування держави відстає від потреб розвитку латвійської держави.

Конституція Республіки Латвія дає лише загальне визначення місця органів державного управління, підпорядкованих Кабінету Міністрів, в ній сказано, що кількість міністерств і їхні сфери діяльності визначає закон. Однак чинні закони про структуру Кабінету Міністрів та закон про структуру міністерств неповно визначають інституційну систему державного управління та не встановлюють достатніх механізмів контролю за роботою органів державної влади, їхньої відповідальності та звітування. Внаслідок виконання цих законів було створено систему державного управління з галузевим (вертикальним) поділом. Вона заснована на галузевих міністерствах, які керують роботою своїх галузей. Немає сильної центральної координації їхньої роботи, як і довгострокової стратегії розвитку системи державного управління, яка б слугувала об'єднуючим елементом системи.

Керівництво системою державного управління здійснюється згідно з нормативними актами Кабінету Міністрів, які лише частково регулюють роботу системи. Ці нормативні акти не дозволяють повністю застосовувати принципи ефективного, демократичного управління, тому в керівництві системою державного управління є недоліки. Роботу системи регулює закон про

закупівлі уряду та місцевих органів влади, який не повністю відповідає вимогам Європейського Союзу.

Система державного управління має забезпечувати відкритість. Діє закон про відкритість інформації, але він не повністю забезпечує доступність до інформації про роботу органів державного управління. Ситуацію з інформацією про роботу цих органів частково виправляє інструкція Кабінету Міністрів про річні звіти органів державного управління, видана в 1999 році. Згідно з цією інструкцією органи державного управління готують і публікують звіти про свою роботу та використання виділених їм коштів. Однак не всі урядові та місцеві установи надають інформацію про свою роботу та обов'язки громадян, підприємців і громадських організацій у зрозумілій та доступній для громадян формі.

Закон про державну цивільну службу (2000 р.) створює основу для запровадження сучасної політики щодо працівників органів державного управління. Повне виконання цього закону вимагає ухвалення низки нормативних актів та інструкцій Кабінету Міністрів, щоб втілити додаткові законодавчі акти й знайти кошти на реформу оплати праці працівників органів державного управління, яка стане стабілізаційним фактором для державної цивільної служби. Оцінювання роботи державних чиновників та її результатів, передбачене законом про державну цивільну службу, створює можливість збільшити цілеспрямованість і продуктивність праці чиновників, стимулюючи тим самим удосконалення системи державного управління Латвії та цілеспрямоване керівництво, орієнтоване на результат. Оцінювання роботи чиновників може також стимулювати їхній професійний розвиток.

Європейська Комісія та міжнародні організації – Міжнародний банк реконструкції та розвитку й Міжнародний валютний фонд – критично оцінили застосування закону про підприємницьку діяльність до державних установ. Таке застосування цього закону зменшує роль контролю з боку міністерства над наданням суспільних послуг та ефективним використанням коштів. Двадцять другого березня 2001 р. ухвалено закон про державні установи. Цей закон створить юридичну основу для заснування центральних і місцевих урядових установ, використовуючи нову модель управління та відповідальності, яка сприятиме перетворенню центральних і місцевих урядових комерційних компаній на державні установи. Щоб втілити закон у життя, потрібно буде розробити та запровадити низку нормативних актів Кабінету Міністрів і реорганізувати комерційні компанії.

3 березня 2001 р. Сейм готує закон про державне управління, який визначить інституційну систему державного управління, принципи її роботи, координації, контролю та нагляду. З ухваленням закону зволікали через концептуальні проблеми та суперечки з деяких питань. Недостатні регулятивні положення Конституції дозволяють по-різному її тлумачити, що утруднює готування закону.

Якщо закон визначатиме центральні та місцеві органи влади, тоді не буде досягнуто політичної згоди стосовно моделі регіонального розвитку. Це спричинює серйозні проблеми на переговорах про вступ Латвії до Європейського Союзу, а саме в питанні регіональної політики, а також обмежує можливості для Латвії ефективно планувати й здійснювати політику регіонального розвитку та одержувати від ЄС допомогу на вирівнювання економічних і соціальних умов. Брак регіональної концепції управління не дозволяє звільнити центральний уряд від функцій, які ліпше було б передати місцевим органам влади.

3.2. Інституційна структура системи державного управління

Інституційну структуру системи державного управління встановлює закон про структуру міністерств. Згідно з цим законом міністерство – це найвища керівна установа галузі, якій підпорядковані та підконтрольні інші державні установи і яке контролює державні комерційні компанії та відповідальні державні органи. Одним із недоліків цього закону є те, що він не визначає функцій держави чи органів державного управління стосовно інституційної ієрархії. Тому Кабінет Міністрів, створюючи державні установи, не керувався чіткими положеннями закону щодо принципів визначення типу підпорядкування. Це призвело до застосування двох типів підпорядкування: власне підпорядкування та нагляду. Що стосується контролю, закон про структуру міністерств зовсім не визначає основи для відносин між міністерством та

підпорядкованими йому установами, що дозволяє встановлювати які завгодно механізми нагляду, контролю та відповідальності в спеціальних законах.

Питання юридичної особи в публічному праві розв'язано непослідовно і не так, як у країнах континентальної Європи, в тому, що стосується спеціальних законів про державне управління. В Латвії поняття юридичної особи в публічному праві розуміли спрощено – як організаційну незалежність і право мати власний поточний рахунок у Державному казначействі, печатку та фірмові бланки відповідного типу. Аналіз показує, що статус юридичної особи в системі державного управління досі не розроблено теоретично. Це призводить до непевності у визначенні прав, обов'язків і відповідальності установи чи органу, створеного державою.

Структуру системи державного управління створювали поступово. Для виконання кожного нового завдання Кабінет Міністрів організовував нові установи або комерційні компанії, не маючи загального системного уявлення про державне управління взагалі та спираючись на недостатню нормативну основу в сфері регулювання роботи системи державного управління. Внаслідок галузевого “сепаратизму” та слабкої координаційної та контрольної ролі центру створювали установи, чиї функції повторювали функції інших установ. Неповне визначення компетенції призводило до фрагментації державних коштів і недостатньої спроможності органів державного управління.

Виконуючи функції державного управління на всій території країни, міністерства створювали регіональні структурні одиниці згідно з адміністративним поділом на райони. З ухваленням у 1998 році закону про адміністративно-територіальну реформу стало зрозуміло, що поділ на райони буде замінено на обласний адміністративно-територіальний поділ. Згідно з розробленими концепціями міністерства намагалися координувати свою територіальну структуру за допомогою нової структури поділу. Однак цей процес не було завершено, тому що ні парламент, ані уряд не ухвалив політичного рішення про майбутню політику регіональних реформ.

Щоб усунути повторення функцій і вдосконалити інституційну систему державного управління, було проведено аналіз інституційної системи деяких міністерств. Аналіз виконав своє завдання лише частково, тому що галуzeвий сепаратизм міністерств утруднював перерозподіл функцій між міністерствами. Поки не буде прийнято закон про створення областей, буде неможливо завершити реорганізацію регіональної системи державного управління шляхом оптимізації розташування органів державного управління. Тому розроблення й ухвалення регіональної політики має бути першочерговим завданням, виконання якого дозволить вдосконалити інституційну систему та прискорити економічний і соціальний розвиток Латвії.

Висновок: щоб удосконалити інституційну структуру системи державного управління, потрібні чітка законодавча база та центральне координування всіх заходів.

3.3. Методи роботи системи державного управління та результати виконання програми

Юридичні відносини між державою та громадянином у сфері державного управління визначає адміністративний процес, який регулює методи роботи органів державного управління та в результаті якого ухвалюють адміністративні акти – обов'язкові для громадян рішення, які стосуються їхніх прав. Юридична база адміністративного процесу в Латвії лише створюється. Набула чинності постанова Кабінету Міністрів про адміністративні процедури, й готують до ухвалення парламентом закон про адміністративний процес. Школа державного управління здійснює курс навчання з адміністративного права для працівників державних органів.

Є проблеми з ефективним застосуванням адміністративного процесу до громадян на рівні уряду, зокрема на рівні місцевих органів влади. Прийняття адміністративних рішень не завжди достатньо обґрунтоване, як юридично, так і з погляду їхньої ефективності. Чиновникам і працівникам місцевих органів влади бракує знання права, його розуміння та вміння його тлумачити. Випадки корупції та аморальних дій чиновників не є винятком. Дуже часто громадяни не знають своїх прав та того, як законно виступити проти адміністративного акту чи оскаржити його. Чиновники погано розуміють, як налагоджувати відносини з клієнтами, засновані на повазі до них. Причина цих проблем у тому, що закону про адміністративний процес ще не ухвалено, чиновники та працівники місцевих органів влади погано вміють

застосовувати адміністративний процес, голови органів державного управління нічого не роблять, щоб створити адміністративну культуру, яка відповідала б поняттю правової держави, а клієнтам бракує відповідної інформації.

Недоліки адміністративного процесу пов'язані з тим, що через фрагментацію системи державного управління не налагоджено достатньої співпраці та обміну інформацією між установами центрального та місцевих урядів. Внаслідок цього від клієнтів вимагають численних довідок, одержання яких коштує багато часу й грошей (майже завжди потрібна особиста присутність клієнта, і дуже мало довідок надають по телефону чи через інтернет). Через те що розклад роботи державних установ зазвичай такий самий, як і в усіх інших організаціях країни, клієнти мусять іти до них у свій робочий час і змушені обходити встановлені правила, даючи хабарі. Це призводить до невдоволення громадян роботою установ центрального та місцевих урядів, що створює недовіру до органів влади.

Є й позитивні винятки, які показують, що і Латвії державні установи можуть якісно обслуговувати клієнтів. Прикладом може бути робота Управління безпеки дорожнього руху та Державного управління обов'язкового соціального страхування в галузі реєстрації транспортних засобів соціальних виплат. Ці приклади показують, що юридичне вдосконалення адміністративного процесу – це не єдиний спосіб підвищити якість послуг. Важливу роль у наданні послуг клієнтам, успішній кадровій політиці, наданні інформації й ефективній і далекоглядній роботі керівників відіграє організація системи обслуговування клієнтів, зокрема й горизонтальне співробітництво установ.

Один зі способів зосередити увагу органів влади на потребах клієнтів – запровадити системи стимулювання органів влади та їхніх керівників, яка передбачає визначення завдань та показників ефективності роботи, виявлення задоволення клієнтів, звітування органів влади про результати їхньої роботи та прив'язування оплати праці до досягнутих результатів. Якщо немає показників ефективності роботи, немає й потреби постійно вдосконалювати роботу, підвищувати її якість і зменшувати адміністративні витрати. За запровадження системи стимулювання відповідають провідні органи влади (міністерства, місцеві ради), які мають право та зобов'язані керувати роботою підпорядкованих їм установ, вимагати досягнення відповідних результатів і забезпечувати потрібні ресурси.

3.4. Керівництво системою державного управління. Роль провідних центральних органів

Інструментами державного управління є державно політика, закони та інші нормативні акти, вказівки керівництва, заяви уряду, державні програми та плани роботи, фінансова політика, координація дій, нагляд і контроль, звітування підпорядкованих установ, оцінка програм, поширення інформації, підсумовування й аналіз перед ухваленням рішень, державні установи, кадри та кадрова політика, участь громадськості в визначенні суспільних проблем, виконання державної політики та аналіз її результатів.

Латвія досягла прогресу в сфері державного управління та його організації. Розроблено та прийнято основи державної політики в багатьох сферах (Кабінет Міністрів прийняв 15 національних програм). Починаючи з 1995 р. робота Кабінету Міністрів базується на його завах про наміри, які містять важливі політичні заяви та короткострокові політичні пріоритети виконавчої влади. Починаючи з 1999 р. розроблюють національний план розвитку, який є основою для середньострокового розвитку різних галузей господарства. Важливу роль у роботі системи державного управління відіграє Національна програма інтеграції в Європейський Союз. Програма державних капіталовкладень забезпечує цільове вкладення коштів. Всі зазначені інструменти планування державної політики дозволяють краще використовувати державні кошти в середньостроковій перспективі.

Водночас деякі національні програми, прийняті в різний час, які сприяли досягненню багатьох цілей, недостатньо скоординовані між собою, а інколи й суперечать одна одній. У країні немає системи оцінювання цілей і наслідків національних програм і горизонтальної координації. Серйозним недоліком системи державного управління є брак уявлення про те, яким має бути розвиток країни у довгостроковій перспективі, котре створило б політичну основу для цілей і завдань середньострокової національної політики розвитку. Немає

відповідей на запитання, чи повинна Латвія розвиватися як централізована чи децентралізована країна, чи вона проводитиме ліберальну економічну політику або чи стане вона країною загального добробуту. Ніхто не знає, які галузі в майбутньому даватимуть найбільшу додану вартість і в яких сферах Латвія матиме переваги над іншими країнами. Ці проблеми мають багато причин: труднощі перехідного періоду, пов'язані зі зміною напрямків розвитку, брак стратегічного мислення і досліджень майбутнього розвитку, наслідки тоталітарної освіти та культури, а також те, що люди звикли виконувати накази, а не думати самі.

До браку єдиної державної політики додаються проблеми структури державного управління: законодавство не передбачає центрального органу, підпорядкованого Кабінетові Міністрів, який координував би державну політику. Чинний закон про Кабінет Міністрів визначає роль Державної канцелярії як реєстраційного бюро Кабінету Міністрів. Отже, Кабінет Міністрів може одержувати, незалежно від інтересів галузевих установ, незалежну та професійну оцінку політики в різних галузях та її відповідність довгостроковим цілям і пріоритетам. Центральний координаційний орган має розробляти для уряду довгострокову програму розвитку за участі фахівців відповідальних установ. Брак такої програми призводить до непослідовних дій уряду та міністерств, які служать інтересам окремих галузей і політичних партій, а також гальмує розвиток країни та її готованні до вступу в Європейський Союз.

Ефективність державного управління залежить не лише від далекоглядності та координованості державної політики, а й значною мірою від виділення коштів, потрібних, щоб втілити політику в життя, а також від того, чи визначено установи, відповідальні за координацію та виконання певної програми, та порядок звітування й оцінюванні результатів і від наявності навченого персоналу.

Теперішнє планування державних витрат не гнучке й зберігає фінансування на одному рівні з року в рік. Недостатня система показників ефективності виконання бюджетних програм не дозволяє чітко визначити, чи дає змогу розподіл коштів між галузями й установами найліпше виконати першочергові завдання державної політики і не показує, чи ефективно використовуються кошти. Планування коштів на три роки, яке формально існує, недостатньо пов'язане з виконанням першочергових завдань і не служить гнучкому перерозподілу коштів з менш важливих завдань, щоб виконати важливіші. Отже, теперішня система планування державних витрат перешкоджає динамічному розвитку країни. Потрібна реформа планування державних витрат, яка б забезпечила ефективніше та успішніше виконання середньострокових завдань. Потрібно також змінити систему контролю за використанням коштів, щоб можна було краще контролювати ефективність їх використання (досягнення результатів), а не лише його законність.

Щоб збільшити ефективність виконання державної політики, потрібно запровадити в органах державного управління стратегічне планування, орієнтоване на результат, забезпечивши відповідність їхніх планів завданням державної політики та координуючи їх з середньостроковим плануванням. Щоб стратегічне планування було ефективним, потрібно запровадити координацію стратегічних планів міністерств та оцінювання їхнього виконання. За можливості треба розширити компетенцію центральних органів державного управління – Державної канцелярії та міністерства фінансів – у сфері координації державного управління.

Аналіз інституційної системи виявляє проблему горизонтальної координації, пов'язаної з розвинутою адміністративною культурою. Щоб сприяти міжгалузевій співпраці, потрібно збільшити роль державних секретарів як найвищих посадовців галузей і їхню відповідальність за виконання єдиної урядової політики. Сучасні методи керівництва кадрами показують, що без ефективного виконання кадрової політики організації, зокрема й органи державного управління, не можуть уповні використовувати свої можливості. Як свідчить досвід інших країн, таку співпрацю можна посилити, створивши єдину службу, яка складається з чиновників найвищого рівня, зі спеціальним порядком їхнього призначення, координації, навчання, просування по службі та оцінювання результатів роботи. Кадрова політика має бути тісно пов'язана з цілями та завданнями організації, тому для координації роботи служби керівників найвищого рівня було б логічно визначити центральну роль Державної канцелярії як адміністративної установи Кабінету Міністрів у виконанні кадрової політики міністерств і керівників центральних органів влади.

Аналіз системи державного управління методом SWOT

Галузь державного управління та якою вона має бути	Переваги (+)	Недоліки (-)	Можливості	Небезпеки
<p>1. Функції та інституційна система державного управління</p> <p>Сильний координаційна центр і невеликі міністерства, відповідальні за галузеву політику, розробку нормативної бази та управління галузями (координацію). Інші установи виконують галузеву політику. Існують вертикальні (рівні ієрархії від Кабінету Міністрів до кожного органу влади) та горизонтальні (на міжгалузевому, міжвідомчому рівнях) механізми координації, які забезпечують єдність державного управління. Функції державного управління поділені точно, що усуває повторення функцій та зайву конкуренцію між установами. Система державного управління співпрацює з приватним сектором.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Створюється ієрархічна інституційна структура державного управління, заснована на принципі розподілу функцій. • Функції державного управління визначають <u>законодавчі акти</u>. • Засідання невеликих Кабінету Міністрів і Державного секретаріату збільшують продуктивність праці та <u>здатність досягати згоди</u>. • Переважно приватизовані виробництво та сфера послуг. • Готується юридична база й інституційна структура для використання коштів на реструктуризацію від Європейського Союзу. 	<ul style="list-style-type: none"> • Нераціональна інституційна структура установ. • Брак горизонтальної координації між міністерствами. • Неефективна вертикальна координація. • Повторення функцій. • Відсутність чіткої межі між державною та приватною сферами на інституційному рівні (рівні реалізації політики). Недостатня законодавча база. • Вертикальний поділ між секторами, міністерствами та установами. • Проблеми на рівні мислення чиновників стосовно принципів роботи нових установ (немає розуміння поняття агентства). • Інституційна система одержання коштів на реструктуризацію від Європейського Союзу, їхнє використання та контроль недостатньо чітко визначені. 	<ul style="list-style-type: none"> • Розробити й ухвалити закон про державне управління, який точніше регулюватиме інституційну систему та окреслить обов'язки органів державного управління стосовно вертикальної та горизонтальної координації. • Аналізувати систему державного управління та створити кращий розподіл функцій та обов'язків завдяки звітам про виконання політики. • Запровадити закон про органи державного управління, який встановлює їхній юридичний статус, забезпечуючи виконання політики та надання суспільних послуг. • Звільнити органи державного управління від господарських функцій, запровадивши державні закупівлі та договори з приватними підприємствами. • Сприяти співпраці між різними галузями й установами. 	<ul style="list-style-type: none"> • Багаторазова та поспішна реорганізація установ, зміни в їхній структурі та статусі працівників. • Створення двох бюрократичних ієрархічних структур зменшить можливості для горизонтальної координації. • Інституційна реорганізація розглядається з політичного погляду, і центральний уряд не може втрутитися, щоб усунути недоліки. • Відповідність функцій між установами Латвії та Європейського Союзу не координується, а інституційний поділ не відповідає розподілу політичних функцій, прийнятому в Європейському Союзі. • Слабка політична воля реалізувати перерозподіл функцій.

Галузь державного управління та якою вона має бути	Переваги (+)	Недоліки (-)	Можливості	Небезпеки
<p>2. Децентралізація інституційної системи</p> <p>Створення областей з чіткими кордонами, визначеними законом функціями та достатнім фінансуванням прискорить розвиток регіонів та інфраструктури й створення нових робочих місць. Проблема зайнятості в регіонах розв'язуватиметься успішніше, зростатиме інтелектуальний потенціал, зменшиться непропорційність у рівні розвитку Риги та регіонів.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Децентралізація стане основою для першої реформи системи державного управління. • Існує встановлений законом розподіл основних функцій між центральними та місцевими органами влади. 	<ul style="list-style-type: none"> • Немає юридично визначених областей з кордонами та адміністративною системою. • Немає згоди між провідними партіями, центральними та місцевими органами влади стосовно здійснення адміністративно-територіальної реформи та основних питань регіональної політики. • Ліквідація регіонального адміністративного рівня, нечіткий розподіл майбутніх функцій, компетенції та відповідальності. • Немає єдиної державної політики щодо територіального розташування органів державного управління. • Немає координації між різними міністерствами стосовно територіального розташування органів державного управління (навіть у структурі одного міністерства). • Занадто велика концентрація органів державного управління в Ризі призводить до відтоку інтелектуального потенціалу з регіонів, що заважає їхньому збалансованому розвитку. • Погано розвинена інфраструктура. 	<ul style="list-style-type: none"> • Створити відділи в деяких міністерствах та координаційні органи за межами Риги як передумови розвитку регіонів. • Передання функції надання суспільних послуг обласним і місцевим органам влади сприятиме зростанню зайнятості в регіонах та звільнить центральні органи державного управління від господарських функцій. Це вивільнить кошти для розробки та координації політики. • Заклади вищої та професійної освіти в обласних центрах можуть сприяти розвитку інтелектуального потенціалу за межами Риги. • Запровадження обласних органів управління сприятиме створенню державної служби за межами Риги. • Систему обласних органів влади можна влаштувати так, щоб забезпечити раціональне використання коштів. 	<ul style="list-style-type: none"> • Без чіткої регіональної політики, прийнятої урядом, можливості для розвитку регіонів різко й безповоротно зменшаться. • Брак згоди між політичними партіями стосовно регіональної політики стримує розвиток країни. • Якщо не буде створено безпечної та ефективної інформаційної системи для електронного зв'язку між центром і регіонами, це заважатиме регіоналізації. • Без створення областей процес деконцентрації державного управління буде непослідовним, що створить проблеми з доступом до послуг для громадян і місцевих органів влади і може ускладнити управління й координацію для центрального уряду.

Галузь державного управління та якою вона має бути	Переваги (+)	Недоліки (-)	Можливості	Небезпеки
<p>3. Стратегічне планування й стратегічне управління</p> <p>Робота органів державного управління ведеться згідно з першочерговими середньостроковими цілями уряду. Міністерства планують свою роботу на середній термін. План передбачає результати – показники ефективності роботи, які відповідають запланованим цілям. Завдання, що не є першочерговими, скорочуються та ліквідуються. Запроваджується звітність, оцінка виконаної роботи та управління, орієнтовані на результат.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • У Державній канцелярії створюється відділ координації політики, який може взяти на себе функцію координації стратегічного планування. • Міністерства набувають досвіду роботи згідно з заявами уряду та розробляють відповідні програми роботи. • Державна канцелярія успішно контролює рішення, які приймає Кабінет Міністрів (їх форму, а не зміст). • Робота над новою політикою чи законодавчими актами починається з аналізу їхніх наслідків. • Процес європейської інтеграції є прикладом стратегічного планування та служить експериментальним проектом, щоб дослідити зв'язок між завданнями, цілями, фінансуванням та контролем. 	<ul style="list-style-type: none"> • Немає затверджених урядом цілей і завдань розвитку країни на середній термін. • Вміння встановлювати кількісні цілі (показники ефективності роботи) слабе, культура розроблення політики взагалі погано розвинена. • Програми роботи міністерств не пов'язані з бюджетом і часто лише описують те, що вже існує, а не планують щось нове. Вони описують заходи, а не результати роботи. • Програми уряду та міністерств недостатньо чітко окреслюють першочергові цілі та виділені на них кошти. Немає ефективного механізму перерозподілу коштів від менш важливих до головних завдань. • Немає точно визначеної системи оцінювання програм. • Працівники не навчені стратегічному плануванню, а керівники – стратегічному управлінню. 	<ul style="list-style-type: none"> • Можливість скористатися міжнародним досвідом стратегічного планування. • Державна канцелярія та міністерство фінансів готові визначати першочергові цілі уряду та враховувати їх у процесі планування бюджету. • Програма Міжнародного банку реконструкції та розвитку для Латвії (PSAL) передбачає запровадження стратегічного планування як умову надання кредиту. • Делегація Європейської комісії підтримує цю ініціативу. • Міжнародний валютний фонд висуває вимогу відмовитися від фінансування другорядних дій та функцій. • Європейська інтеграція сприяє визначенню пріоритетів для дій і фінансування. 	<ul style="list-style-type: none"> • Неоцінювання виконання програм може зменшити бажання займатися плануванням. • Якщо не створити працездатну систему планування, пов'язану з цілями уряду, стратегічне планування може залишитися формальністю. • Галузеві інтереси міністерств можуть заважати. • Якщо не запровадити середньострокового бюджетного планування, планування фінансів залишиться без фінансового забезпечення. • Якщо не розробити систему оцінювання наслідків прийнятих рішень, середньострокове планування може бути дуже неточним, і тому знадобиться багато роботи на внесення поправок. • Якщо не навчити працівників стратегічного мислити, не навчити їх планувати роботу, підраховувати потрібні кошти та керувати роботою, сподіваючись на потрібний результат, планування буде лише на папері.

Галузь державного управління та якою вона має бути	Переваги (+)	Недоліки (-)	Можливості	Небезпеки
<p>4. Бюджет і фінанси</p> <p>Забезпечується відкритість і раціональне використання державних коштів. Скорочення бюджетного дефіциту завдяки зменшенню фінансування другорядних завдань. Управління фінансами поєднується з управлінням, орієнтованим на результат. Запроваджується середньострокове планування державного бюджету згідно з першочерговими цілями уряду. Запроваджується управління за програмами, орієнтоване на результат. Забезпечується залучення всіх державних установ у єдиний державний бюджет. Розподіл бюджету установ за витратами замінюється “глобальним” бюджетом (всього на програму). Бухгалтерський облік, заснований на обігу грошових коштів, замінюється обліком за методом начислень. Запроваджується оцінювання ефективності роботи за досягнутими результатами та відповідна система звітності.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • До 2002 року буде запроваджено середньострокове бюджетне планування. • Посилюється нагляд і контроль за коштами державного бюджету. • Державний бюджет створюється за програмним принципом. • Закон про управління бюджетом передбачає відкриття в Державному казначействі рахунків усіх бюджетних установ. Міністерства, центральні органи державного управління та місцеві органи влади надають Державному казначейству річні звіти з доданим до них висновком головного державного ревізора. • У державних установах запроваджується єдина система звітування про використання коштів. • Ухвалюється закон про державні органи, який забезпечує законодавчу базу для запровадження в центральних і місцевих органах влади управління, орієнтованого на результат, і фінансового планування згідно з цільовими показниками. • Створюється система внутрішнього аудиту, яку координує міністерство фінансів і яка дозволяє вдосконалити управління фінансами та управління, орієнтоване на результат, в органах державного 	<ul style="list-style-type: none"> • Бюджет установи планується на один рік за статтями витрат. • Нераціональне використання коштів, недостатній контроль. • В кінці року гроші використовуються на другорядні цілі. • Установи звітують про використання одержаних асигнувань, не пов’язуючи його з досягнутими результатами. • Бюджетні програми часто лише формальні, і планування не враховує показників ефективності роботи та кошторисів. • Завдання не пов’язані з наявними ресурсами. • Податки не збираються повністю. • Немає систематичного оцінювання програм, недостатній аналіз використання коштів додаткового бюджету, який становить близько половини всього державного бюджету, та раціональності використання коштів. 	<ul style="list-style-type: none"> • Політика, яку приймає уряд, відповідає наявним коштам. • Міністерства переглядають свої видатки й функції та знаходять можливість спрямувати кошти на першочергові програми та заходи. • Оцінка розподілу функцій державного управління та ефективності роботи установ. Визначаються другорядні напрямки фінансування. • Поступово скорочується загальний дефіцит державного бюджету, що дозволяє збалансувати бюджет – доходи цілком покривають видатки. 	<ul style="list-style-type: none"> • Уряд може не прийняти жорсткої середньострокової макроекономічної та фінансової політики. • Якщо бюджетну реформу буде здійснено у відриві від реформ системи державного управління, це не забезпечить ефективного управління, орієнтованого на результат, і збільшення ефективності роботи державного сектора. • Запровадження бюджетного управління, орієнтованого на результат, можуть стримувати такі фактори: технічні проблеми (здатність уряду запровадити його), психологічний опір або політичний опір (інтереси). • Групові інтереси можуть заблокувати згорання неефективних програм і зменшити частку заброньованих доходів і витрат у державному бюджеті.

<p>Забезпечується відкрите використання державних (урядових і місцевих) коштів (бюджетне фінансування):</p> <ul style="list-style-type: none"> • формування бюджету, його виконання та контроль здійснюється відповідно до порядку, прийнятого в країнах Європейського Союзу; • зменшується частка заброньованих доходів і витрат у державному бюджеті; • вдосконалюється структура бюджету, куди входять всі установи, які фінансують з державного бюджету, зокрема й органи державного управління; • пояснювальна записка до бюджету дає вичерпну інформацію про кредити та їх повернення. 	<ul style="list-style-type: none"> • Закон про бюджет та управління фінансами передбачає: <ul style="list-style-type: none"> • планування зведеного державного бюджету; • що державний бюджет передбачає довгострокові державні зобов'язання; • що іноземна фінансова допомога вноситься в державний бюджет; • що кошти державного бюджету можна виділяти лише згідно з розподілом, визначеним у законі про бюджет на відповідний рік; • різні класифікації, які забезпечують контроль та аналіз використання центрального й місцевих бюджетів; • що всі установи, які фінансуються з державного бюджету, публікують річні звіти; • що лише міністр фінансів може розв'язувати питання надання або одержання державних кредитів згідно з законом про бюджет на відповідний рік. 	<ul style="list-style-type: none"> • Бюджетні реформи спрямовані здебільшого на зменшення фінансування міністерств. • Не розроблено єдиної системи оплати праці для державних установ. • Приймаються законодавчі акти, на виконання яких немає грошей. • Формування державного бюджету і планування державних інвестицій не є єдиним процесом. 	<ul style="list-style-type: none"> • Перехід до контролю за результатами роботи та витратами, що збільшує відповідальність органів державного управління за підвищення ефективності їхньої роботи. • Одержання допомоги на вдосконалення бюджетного планування, оцінку та розвиток інституційної системи за програмою "PHARE-2000". 	<ul style="list-style-type: none"> • Для деяких соціальних програм важко точно визначити показники успішності виконання. • Якщо не буде досягнуто політичної згоди стосовно раціоналізації функцій органів державного управління, кошти використовуватимуться неефективно. • Без відповідного навчання органи державного управління не зможуть запровадити бюджетне планування згідно з їхніми показниками ефективності роботи. • Бюджетне планування за статтями видатків перешкоджатиме ефективному використанню коштів і зменшенню витрат.
--	--	--	---	---

Галузь державного управління та якою вона має бути	Переваги (+)	Недоліки (-)	Можливості	Небезпеки
<p>5. Здатність державної цивільної служби забезпечувати ефективну роботу системи державного управління</p> <p>Професійна, віддана, компетентна та добре оплачувана цивільна служба, ефективне керівництво кадрами, яке забезпечує здатність органів державного управління здійснювати політику уряду, об'єктивне та високоморальне служіння людям.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Запроваджується державна цивільна служба. • Процес інтеграції в Європейський Союз прискорює зростання професійного рівня юристів у сфері державного управління. • Управління державної цивільної служби забезпечує прийняття та виконання закону про цивільну службу. • Приймається моральний кодекс працівників органів державного управління. • Створюється та працює консультативна рада для начальників відділів кадрів. • Створюється й розвивається система навчання працівників органів державного управління. 	<ul style="list-style-type: none"> • Брак концепції розвитку цивільної служби. • Немає єдиної системи оплати праці в системі державного управління. • Оплата праці нижча, ніж у приватному секторі, і не приваблює до роботи в органах державного управління, особливо на нижніх рівнях. • Велика плінність кадрів на найнижчому рівні цивільної служби, через що багато коштів витрачається на навчання секретарів та помічників, які швидко міняють роботу. • Фахівці не відповідають кваліфікаційним характеристикам. • Бракує людей зі стратегічним мисленням у системі державного управління. • Керівники, яким не вистачає управлінських навичок. • Роль начальників відділів кадрів органів державного управління не відповідає сучасним вимогам. Їхня роль формальна, й дуже часто в кадровій політиці ухвалюють “силові рішення”, які не відповідають духу й букві закону. 	<ul style="list-style-type: none"> • Запровадження системи оцінювання працівників допоможе перенести увагу на дії, спрямовані на досягнення результату. • Запровадження справедливої й відкритої системи оплати праці допоможе залучати працівників до роботи в органах державного управління й утримувати їх. • Створення найвищої цивільної служби з центральним координаційним органом може сприяти координованій роботі органів державного управління. • Тісніша співпраця між Державною канцелярією, Управлінням державної цивільної служби та міністерством фінансів у координації роботи найвищої цивільної служби може поліпшити координацію діяльності цих установ і сприяти створенню єдиної культури в роботі цивільної служби. 	<ul style="list-style-type: none"> • Заходи, пов’язані з європейською інтеграцією, охоплюють лише тих працівників системи державного управління, які безпосередньо беруть участь у них і нічого не роблять для решти системи. • Часта зміна керівників органів державного управління не дає змогу дотримуватися послідовно в їхній роботі. • Захист власних інтересів різних міністерств та інших органів державного управління заважає запровадженню ротації, відкритості та єдиному розвитку цивільної служби.

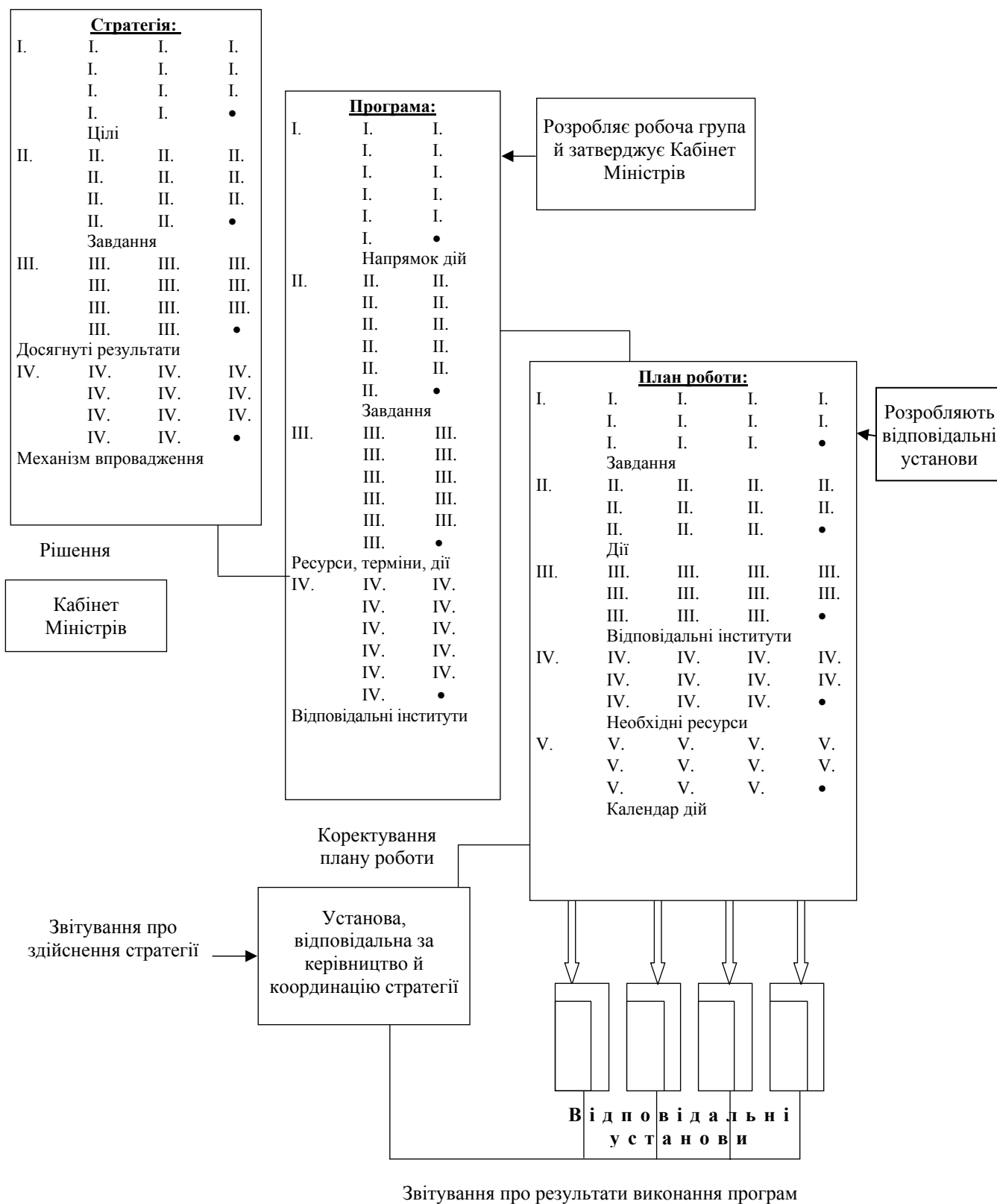
		<ul style="list-style-type: none"> • Немає культури горизонтальної співпраці. • Методи управління ігнорують створення стимулів, за винятком регулярних премій (без оцінювання результатів роботи). • Кадрова політика органів державного управління не пов'язана з їхніми стратегічними планами. • В роботі органів державного управління та їхніх працівників бракує відкритості й гласності. • Більшість працівників здобула освіту ще в радянські часи. • У навчанні працівників органів державного управління застосовуються здебільшого традиційні форми – лекції. • Школа державного управління не з'ясувала майбутніх потреб системи й працює у відповідно до сучасних потреб. 	<ul style="list-style-type: none"> • Запровадження спеціальної програми цивільної служби може збільшити ефективність роботи цивільної служби в найважливіших сферах (розробленні політики, аналізі наслідків політичних рішень тощо). • Запровадження ротації працівників може допомогти зламати галузеві бар'єри. • Потрібне державне забезпечення системи вищої освіти. • Потрібна нова стратегія вищої освіти, яка відповідає б майбутнім потребам державного сектора. • Концепція майбутньої цивільної служби, заснована на політиці розвитку країни, може сприяти реформуванню системи освіти. 	
--	--	--	--	--

Галузь державного управління та якою вона має бути	Переваги (+)	Недоліки (-)	Можливості	Небезпеки
<p>6. Система юстиції</p> <p>Система юстиції Латвії відповідає цілям і духу законодавства Європейського Союзу й забезпечує європейську інтеграцію Республіки Латвії. В органах державного управління створюється достатня юридична спроможність. Міністерство юстиції забезпечує гармонійний розвиток правової системи, високу якість її роботи та контроль над нею. Закони не суперечать Конституції Республіки Латвії й створюють єдину правову систему. Працівники державних установ вміють тлумачити й застосовувати законодавство.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Роботу органів державного управління регулює закон. • Швидке готування закону (його координація та приведення у відповідність із законодавством ЄС). 	<ul style="list-style-type: none"> • Юридичні аспекти політики часто домінують, і політику формують законодавчі акти. • Нормативні акти не виконуються як слід. • Немає точного визначення державного сектора та критеріїв його роботи (юридичної особи, прав, адміністративного контролю). • Між нормами Європейського Союзу та Конституцією Республіки Латвії є розбіжності (створюються неконституційні установи – SAB, Управління захисту Конституції, Центральний банк та Латвійський банк, RTP). • Законодавчі акти надто детальні. Це не дозволяє працівникам органів державного управління, які їх виконують, тлумачити їх відповідно до обставин і принципів права. 	<ul style="list-style-type: none"> • Розвиток правової системи завдяки посиленню академічного потенціалу. 	<ul style="list-style-type: none"> • Різка зміна законодавства негативно впливає на розвиток економіки (приватного сектора). • Низький рівень юридичної освіти працівників органів державного управління та юристів ставить під загрозу ефективне застосування закону.

Галузь державного управління та якою вона має бути	Переваги (+)	Недоліки (-)	Можливості	Небезпеки
<p>7. Взаємозв'язок між системою державного управління та суспільством</p> <p>Система державного управління надає громадянам інформацію про державні програми та забезпечує їх успішне виконання. Вона працює згідно з законом і служить громадянам справедливо, морально та з повагою. Центральні та місцеві органи влади відповідають за доступність і якість суспільних послуг. Система державного управління забезпечує ефективне управління країною.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Готується стратегія інформування громадськості. 	<ul style="list-style-type: none"> Громадяни одержують послуги недостатньої якості. Негативне сприйняття системи державного управління – результат саме низького рівня обслуговування громадян. Немає регулярного оцінювання якості послуг, і громадяни, які їх одержують, не мають права голосу щодо його вдосконалення. Недостатня співпраця з соціальними партнерами. Громадськість не має достатньої інформації про роботу системи державного управління. Громадяни не задоволені великою кількістю зайвих бюрократичних процедур (адміністративних перешкод). Характер відносин між державою та громадськістю визначає держава. 	<ul style="list-style-type: none"> Створення державних установ, які надають громадянам повний комплекс послуг. Використання інформаційних технологій для обслуговування громадян. Запровадження принципу прав громадян у роботі системи державного управління. Створення кодексу професійної етики. Визначення основних принципів поведінки та допустимої свободи дій працівників органів державного управління. 	<ul style="list-style-type: none"> Стримане ставлення громадян до капіталовкладень у систему державного управління може заважати суттєвому підвищенню платні працівників системи. Процеси державного управління надто суворо регулюються.

Галузь державного управління та якою вона має бути	Переваги (+)	Недоліки (-)	Можливості	Небезпеки
<p>8. Використання інформаційної технології в роботі системи державного управління</p> <p>Використання інформаційних технологій сприятиме ефективній комунікації між урядом і громадськістю. Доступність інформації забезпечить відкритість органів державного управління та більший контроль з боку громадськості над їхньою роботою. Одержання суспільних послуг через інтернет допоможе зберегти час, гроші та інші ресурси. Доступність інформації дозволить зменшити дискримінацію в її наданні та корупцію.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Працівники органів державного управління використовують комп'ютери як для роботи, так і для зв'язку та обміну інформацією. • Кабінет Міністрів і більшість міністерств та інших центральних органів влади інформують громадськість про свою роботу через сторінку в Інтернеті. • У деяких місцевих органах влади надаються лінії зв'язку з державною системою передавання значущих даних. • Більшість важливих державних реєстрів створюються в електронному вигляді, що прискорює передавання інформації. 	<ul style="list-style-type: none"> • Деякі реєстри несумісні один з одним. • Немає законодавчої бази для захисту електронної інформації. • Не запроваджено електронного підпису. • Громадянам не надають послуг в електронному вигляді. • Органи влади не працюють з громадянами в режимі діалогу (коли громадяни можуть задавати питання на теми, які їх цікавлять). 	<ul style="list-style-type: none"> • Спростити стосунки громадян і приватних компаній з органами державного управління з таких питань: використання інформаційних технологій, пошук роботи, сплата податків, одержання інформації та консультацій з питань соціального забезпечення, одержання інформації та консультацій через інтернет з питань охорони здоров'я, одержання кредиту на навчання, програми підтримки підприємництва, електронна оплата послуг органів державного управління. • Створити систему обміну інформацією між різними органами державного управління, щоб різні органи не вимагали від громадян однієї й тієї ж самої інформації, – наприклад, єдину внутрішню мережу та базу даних для всіх державних установ. • Організувати єдину сторінку для урядової інформації з посиланнями на всі органи державного управління та їхні інформаційні ресурси. • Створити можливості для ведення бізнесу через інтернет між органами державного управління та їхніми постачальниками й використання інтернету для оголошення про державні замовлення. • Створити стандарти розроблення й виконання проектів застосування інформаційних технологій у роботі органів державного управління. Ці стандарти забезпечать сумісність різних проектів такого типу. • Застосування інформаційних технологій полегшить стосунки громадян з органами державного управління. 	<ul style="list-style-type: none"> • Якщо не створити інформаційної системи, яка охоплює всю територію Латвії, це заважатиме інституційній перебудові на регіональному рівні. Буде багато невеликих центрів надання послуг. • Громадяни та підприємці муситимуть витрачати багато часу та грошей на стосунки з центральними і місцевими державними установами, що сприятиме адміністративній корупції.

Схема здійснення Стратегії реформування системи державного управління



**Список установ, відповідальних за виконання завдань
і досягнення цілей стратегії**

Щоб досягти цілей стратегії та запланованих результатів, потрібно виконати взаємопов'язані завдання в окремих галузях державного управління. Після розділу функцій і повноважень органів державного управління буде виконано такі дії для втілення стратегії:

Відповідальна установа	Завдання – сфера роботи	Дії, які потрібно виконати (розроблені відповідальною установою)
Державна канцелярія	<ul style="list-style-type: none"> Розроблення політики та системи координування. Створення системи оцінювання результатів виконання політики. 	
Міністерство фінансів	<ul style="list-style-type: none"> Запровадження системи середньострокового планування доходів і витрат. Програма контролю ефективності використання коштів (згідно з показниками ефективності роботи). 	
Секретаріат міністра реформування системи державного управління	Оптимізація інституційної системи державного управління.	
Державна канцелярія	Запровадження системи стратегічного планування.	
Управління місцевих органів	Розроблення адміністративної системи областей .	
Секретаріат міністра реформування системи державного управління	Програма підвищення якості суспільних послуг .	
Міністерство юстиції	Вдосконалення адміністративного процесу .	
Управління державної цивільної служби	Запровадження кадрової політики в сфері державного управління .	
Міністерство юстиції	Програма застосування інформаційних технологій у роботі органів державного управління .	
Державна канцелярія	Програма інформування громадськості .	
Секретаріат міністра реформування системи державного управління	Участь громадськості у розробленні та здійсненні державної політики .	

Рада з питань управління та координування зусиль з виконання Стратегії реформування системи державного управління, створена Кабінетом Міністрів, відповідає за координацію виконання програм. За виконання завдань стратегії в кожному міністерстві відповідає міністр, а за керівництво й координацію – державний секретар. Міністерства звітують про виконання стратегії в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів.

Програма реалізації стратегії реформування (модернізації) системи державного управління

(матеріали надав Я.Гонцяж)

Зміст

Вступ

Мета I. Єдина система державного управління, спрямована на досягнення запланованих цілей та орієнтована на майбутнє.

Мета II. Цільове й ефективне планування, управління та контроль над державними коштами.

Мета III. Довіра населення до системи державного управління та участь громадськості в управлінні країною.

Мета IV. Надання населенню якісних суспільних послуг.

Мета V. Забезпечення системи державного управління чесними та висококваліфікованими працівниками.

Організаційні принципи (передумови успішного виконання програми).

Примітка

В тексті використані такі аббревіатури:

ШДУ – Школа державного управління

ДК – Державна канцелярія

МФ – міністерство фінансів

МСЗ – міністерство соціального забезпечення

МОН – міністерство освіти та науки

МТ – міністерство транспорту

МЮ – міністерство юстиції

МЕ – міністерство економіки

МК – міністерство культури

МЗС – міністерство зовнішніх справ

ЛБ – Латвійський банк

УДЦС – Управління державної цивільної служби

СМРСДУ – Секретаріат міністра реформування системи державного управління

Вступ

Програма здійснення Стратегії реформування (модернізації) системи державного управління (далі в тексті “Програма”) є невідокремною частиною Стратегії реформування (модернізації) системи державного управління (далі в тексті “Стратегія”).

У кожному секторі державного управління Програма встановлює напрями діяльності, спрямовані на досягнення цілей, визначених у Стратегії, виконання завдань згідно з цими напрямками та показники виконання цих завдань. Для кожного заходу заплановано термін виконання й призначено відповідальну установу. Лише для кількох заходів надано прогнози фінансування, тому що більшість заходів не потребують додаткового фінансування. В тих випадках, коли додаткове фінансування потрібне, його визначають у планах роботи, в яких відповідальна установа розробляє детальну програму виконання доручених їй заходів та уточнює потребу в ресурсах.

Для успішного виконання завдань Програми та досягнення позитивних результатів відповідальні установи розроблюють плани виконання Стратегії, які визначають завдання, заходи, графіки виконання заходів, ресурси та потрібне фінансування. Рада з питань управління та координації зусиль з виконання Стратегії реформування системи державного управління зводить воедино плани виконання Стратегії та подає зведений план Кабінету Міністрів.

**Мета 1. Єдина система державного управління, спрямована на досягнення
запланованих цілей і орієнтована на майбутнє**

1.1. Вдосконалення процесу розроблення державної політики

Завдання	Результати (показники виконання)		
1.1.1. Розробити систему вироблення політики, яка забезпечує цілеспрямований, відкритий, ґрунтований на аналізі, фінансово обґрунтований процес розроблення політики, орієнтований на результат.	<ul style="list-style-type: none"> У країні є чітко визначені цілі та тенденції розвитку. Першочергові цілі розвитку, визначені в документах стратегічного планування, взаємно скоординовані. Здійснюється аналіз наслідків запропонованих рішень щодо політики. Запропоновані програми містять оцінку витрат за роками на середній термін. Експерти й неурядові організації беруть активну участь у процесі розроблення політики. У країні є чітко визначена система оцінювання пріоритетності завдань. Документи з аналізу політики мають єдину структуру. Запроваджено чіткий порядок оцінювання та фінансування нових рішень щодо політики. 		
Заходи	Термін виконання	Відповідальна установа	Додаткове фінансування
1.1.1.1. Створити методологію розроблення політики.	2002 р.	ДК	Не потрібне
1.1.1.2. Розробити законодавчу базу для запровадження системи створення політики.	2002 р.	ДК	Не потрібне
1.1.1.3. Розробити та запровадити програму навчання працівників державних установ підготуванню документів з аналізу політики та оцінюванні впливу рішень щодо політики на соціально-економічний розвиток.	2002/2003 р.	ШДУ	Потрібне
1.1.1.4. Запровадити порядок прийняття урядом нових програм та прив'язування їх до наявних коштів.	2001 р.	ДК	Не потрібне
1.1.1.5. Прив'язувати дослідження з аналізу політики для міністерств (зокрема й дослідження на замовлення уряду) до першочергових цілей розвитку відповідної галузі.	Починаючи з 2002 р.	МОН, міністерства	Не потрібне
1.1.1.6. Створити урядовий інформаційний портал, який містив би інформацію за галузями і був би з'єднаний з інформаційними порталами урядів інших країн та інформаційною станцією TAIEХ, щоб забезпечити більше можливостей для аналізу політики.	2002/2004 р.	ДК МТ	Не потрібне

1.1. Удосконалення процесу розроблення державної політики

Завдання	Результати (показники виконання)		
1.1.2. Запровадити в державних установах систему середньострокового стратегічного планування.	<ul style="list-style-type: none"> Розроблено та запроваджено систему планування здійснення політики. У міністерствах діють середньострокові стратегічні програми та плани роботи. Координується розроблення та виконання планів роботи міністерств. Плани роботи міністерств реальні та передбачають заходи з виділенням фінансуванням. 		
Заходи	Термін виконання	Відповідальна установа	Додаткове фінансування
1.1.2.1. Запровадити порядок розроблення стратегічних програм і планів роботи для органів державного управління (дослідний проект на 2002-2005 рр.).	Модель 2001 р.	ДК	Не потрібне
1.1.2.2. Запровадити централізовану координацію системи стратегічного планування.	2002 р.	ДК	Не потрібне
1.1.2.3. Привести плани роботи міністерств у відповідність із державним бюджетом на середній термін (прогнозом витрат).	2003 р.	МФ	Не потрібне
1.1.2.4. Посилити спроможність міністерств у галузі стратегічного планування, оцінювання затрат, визначення показників успішності програм та аналізу виконання програм.	2002-2003 рр.	СМРСДУ МФ ДК	Не потрібне

1.2. Ефективний і чіткий розподіл функцій та компетенцій між органами державного управління

Завдання	Результати (показники виконання)
1.2.1. Переглянути й удосконалити інституційну організацію державного управління.	<ul style="list-style-type: none"> Функції органів державного управління чітко сформульовані в законодавстві. Повторення функцій між органами державного управління усунено. Установи, відповідальні за виконання завдань з державної політики, призначаються згідно з їхньою компетенцією, визначеною в положеннях про них. Створено інформаційні системи органів державного управління та визначено функції цих систем.

Заходи	Термін виконання	Відповідальна установа	Додаткове фінансування
1.2.1.1. Чітко сформулювати функції держави й інституційну організацію органів державного управління в законі про державне управління.	2002 р.	СМРСДУ	Не потрібне
1.2.1.2. Забезпечити чіткий розподіл компетенції між органами державного управління (на горизонтальному та вертикальному рівнях), визначивши закони, які регулюють їхню роботу.	2002-2003 рр.	СМРСДУ	Не потрібне
1.2.1.3. Провести горизонтальний аналіз функцій органів державного управління стосовно планування державної політики та бюджетних програм.	2001-2002 рр.	СМРСДУ, МФ, ДК	Потрібне
1.2.1.4. Створити основу для комплексної національної інформаційної системи, яка мала б базу даних в інтернеті про органи державного управління та їхні функції.	2003 р.	СМРСДУ	Потрібне

1.2. Ефективний та чіткий розподіл функцій та компетенцій між органами державного управління

Завдання	Результати (показники виконання)
1.2.2. Ухвалити рішення про необхідність державного втручання та ефективність участі у виконанні певних функцій.	<ul style="list-style-type: none"> Система державного управління, яку звільнено від функцій і дій, не характерних для її ролі в країнах з ринковою економікою. Підвищена якість суспільних послуг в умовах конкуренції.

Заходи	Термін виконання	Відповідальна установа	Додаткове фінансування
1.2.2.1. Встановити порядок і критерії визначення другорядних функцій системи державного управління, які можна передати приватному сектору.	2002 р.	СМРСДУ	Не потрібне
1.2.2.2. Модернізувати законодавчу базу стосовно договорів між органами державного управління та приватними компаніями.	2002 р.	СМРСДУ	Не потрібне
1.2.2.3. Розробити порядок укладання договорів на одержання органами державного управління платних послуг від приватних компаній.	2002 р.	МФ, СМРСДУ	Не потрібне
1.2.2.4. Створити державні та муніципальні установи згідно з законом про установи державного сектора та порядком їх створення, розробленим Кабінетом Міністрів.	Починаючи з 2002 р.	Міністерства, СМРСДУ	Не потрібне
1.2.2.5. Коли це доцільно, укласти угоди між міністерством і підпорядкованою йому установою державного сектора або комерційною компанією, роботою якої керує міністерство, про результати, яких можна досягти, та використання коштів.	Починаючи з 2002	СМРСДУ	Не потрібне

1.2. Ефективний і чіткий розподіл функцій та компетенцій між органами державного управління

Завдання	Результати (показники виконання)		
1.2.3. Оптимізувати регіональну структуру органів державного управління відповідно до адміністративно-територіального поділу.	<ul style="list-style-type: none"> Оптимізована структура суспільних послуг. Послуги, які доступні всьому населенню Латвії. 		
Заходи	Термін виконання	Відповідальна установа	Додаткове фінансування
1.2.3.1. Розробити й прийняти адміністративно-територіальний (обласний) поділ Республіки Латвія.	2002 р.	СМРСДУ	Не потрібне
1.2.3.2. Внести зміни в структурні одиниці центральних органів державного управління відповідно до обласного поділу.	2002-2003 рр.	Міністерства	Не потрібне

1.3. Запровадження планування та обліку, орієнтованого на результат, на рівні здійснення державної політики

Завдання	Результати (показники виконання)		
1.3.1. Розробити систему аналізу прийнятих рішень, яка б забезпечувала постійне та регулярне оцінювання їхніх результатів.	<ul style="list-style-type: none"> Оперативні результати роботи міністерств та інших установ, які відповідають цілям державної політики. Позитивні кількісні та якісні результати виконання програм. Регулярна перевірка результатів виконання програм. 		
Заходи	Термін виконання	Відповідальна установа	Додаткове фінансування
1.3.1.1. Підготувати пропозиції, які містять більше якісних показників, стосовно оптимізації позитивних результатів, які дають програми міністерств та інших центральних органів влади.	2002 р.	ДК СМРСДУ	Не потрібне
1.3.1.2. Розробити основні принципи оцінювання політичних рішень та процесу виконання (ці принципи детально описано в пункті 1.4).	2003 р.	ДК	Не потрібне
1.3.1.3. Запровадити просту в управлінні систему звітування про досягнення поточних річних і очікуваних середньострокових результатів.	2002 р.	ДК, МФ, СМРСДУ	Не потрібне
1.3.1.4. Розробити систему оцінювання ефективності виконання урядових рішень.	2004 р.	ДК	Не потрібне

1.3. Запровадження планування та обліку, орієнтованого на результат, на рівні здійснення державної політики

Завдання	Результати (показники виконання)		
1.3.2. Вдосконалити процес підготування та оцінювання річних звітів органів державного управління.	<ul style="list-style-type: none"> Річні звіти органів державного управління, які показують виконання першочергових завдань цих органів згідно з середньостроковими цілями розвитку країни, галузевими пріоритетами та оперативними показниками річних планів. Річні звіти органів державного управління, які становлять основу оцінювання роботи цих органів узагалі та матеріального стимулювання їхніх працівників. 		
Заходи	Термін виконання	Відповідальна установа	Додаткове фінансування
1.3.2.1. Вдосконалити форму річних звітів органів державного управління згідно з методологією планування політики.	2003 р.	ДК СМРСДУ	Не потрібне
1.3.2.2. Організувати навчання з метою підвищити інституційну спроможність складати якісні річні звіти.	2003 р.	ДК/VAS	Не потрібне
1.3.2.3. Надати міністерствам змогу оцінювати роботу підпорядкованих їм установ згідно з очікуваними оперативними показниками та приймати рішення стосовно матеріального стимулювання працівників.	2003-2004 рр.	Міністерства	Не потрібне

1.4. Посилення співпраці між міністерствами та установами

Завдання	Результати (показники виконання)
Створити ефективні механізми вертикального та горизонтального співробітництва.	<ul style="list-style-type: none"> Координація процесу розроблення та здійснення державної політики між різними міністерствами. Інтенсивніший обмін інформацією між органами державного управління. Розв'язання проблем, засноване більше на громадських інтересах, ніж на галузевих. Менше бюрократичної тяганини в процесі прийняття рішень.

Заходи	Термін виконання	Відповідальна установа	Додаткове фінансування
1.4.1. Внести в проект закону про систему державного управління положення, які збільшили б ефективність міжгалузевої координації зусиль різних органів державного управління на різних рівнях влади та в різних галузях економіки.	2001 р.	СМРСДУ	Не потрібне
1.4.2. Створити на найвищому рівні управління систему колективного управління, де братимуть участь найвищі посадовці.	2002 р.	ДК	Не потрібне
1.4.3. Вдосконалити правову систему і дати можливість двом або більше міністерствам після досягнення взаємної згоди приймати рішення, обов'язкові для підпорядкованих їм установ.	2001 р.	СМРСДУ ДК	Не потрібне
1.4.4. Створити систему співпраці, націлену переважно на збільшення політичної культури в системі державного управління.	2002-/2003 рр.	УДЦС	Не потрібне
1.4.5. Розробити й запровадити правила призначення державних службовців на посаду в іншій установі, що дозволить службовцям, які розробляють політику, набувати досвіду її здійснення.	2002 р.	ДК	Не потрібне
1.4.6. Стимулювати обмін досвідом між колегами та експертне оцінювання в процесі виконання рішень щодо політики.	2003 р.	МЮ, міністерства	Не потрібне
1.4.7. Запровадити електронний обмін інформацією між органами влади, забезпечивши водночас необхідний захист інформації.	2002 р.	ДК, МФ, СМРСДУ	Не потрібне

Мета II. Цільове й ефективне планування, управління та контроль над державними коштами

2.1. Здійснення послідовної державної фінансової політики в стабільному макроекономічному середовищі

Завдання	Результати (показники виконання)
Розробити середньострокову національну фінансову політику* на основі кращого прогнозування макроекономічних процесів та врахування впливу різних фінансових цілей на розвиток країни.	<ul style="list-style-type: none"> Створено сценарій розвитку тенденцій. Податкова політика розглядається цілісно з належним урахуванням впливу податків на економічне зростання. Регулярне досягнення середньострокових фінансових цілей уряду.

Заходи	Термін виконання	Відповідальна установа	Додаткове фінансування
2.1.1. Підвищити спроможність до середньострокового прогнозування макроекономічних процесів, розробивши обґрунтований сценарій розвитку тенденцій, який передбачає аналіз факторів ризику.	2002-2006 рр.	МФ, МЕ, ЛБ	Не потрібне
2.1.2. Вдосконалити середньострокову фінансову політику, проаналізувавши її вплив на рівень заощаджень населення, розвиток ділових операцій, інвестиції та соціальну ситуацію.	2002-2006 рр.	МФ, Консультативна рада з питань фінансової політики	Не потрібне
2.1.3. Розробити основні норми середньострокової податкової політики.	2002 р.	МФ, МЕ	Не потрібне
2.1.4. Розробити основні норми середньострокової фінансової політики.	2002 р.	МФ	Не потрібне
2.1.5. Визначити обґрунтовані середньострокові цілі фінансової політики (сукупне оподаткування, рівень бюджетного дефіциту та державного боргу, загальні державні витрати).	2002 р.	МФ, Консультативна рада з питань фінансової політики	Не потрібне
2.1.6. Прийняти середньострокову фінансову політику. Створити Консультативну раду з питань фінансової політики.	2002 р.	ДК РКД МФ, МЕ	Не потрібне

2.2. Планування середньострокових витрат з урахуванням пріоритетів національного розвитку, умов та цілей макроекономічної стабільності та фінансової політики

Завдання	Результати (показники виконання)
Забезпечити ефективне та раціональне планування державного бюджету у відповідності з затвердженими пріоритетами державної політики та розвитку.	<ul style="list-style-type: none"> • Прийнято порядок фінансування державної політики, який передбачає затвердження документів планування політики та законодавства лише за умови належного фінансування. • Фінансування нових програм на річній основі в межах формування бюджетного циклу. • Середньострокове бюджетне планування. • Основна частина бюджету не містить непотрібних видатків. • Визначено частину бюджету, керівник на політичній посаді фінансує першочергові цілі уряду. • Запроваджено всеохопне планування всіх державних капіталовкладень.

Заходи	Термін виконання	Відповідальна установа	Додаткове фінансування
2.2.1. Запровадити середньострокове планування видатків державного бюджету у відповідності з першочерговими цілями державної політики.	Починаючи з бюджету на 2003 р.	ДК РКД МФ,	Не потрібне
2.2.2. Розробити законодавчу базу фінансування нових рішень щодо політики.	2003 р.	VK РКД, МФ	Не потрібне
2.2.3. Проаналізувати та скоректувати законодавчі акти, на виконання яких немає коштів.	2002-2006 рр.	VKPKD, МФ	Не потрібне
2.2.4. Посилити перерозподіл коштів у межах одного сектора згідно з першочерговими цілями уряду й цього сектора.	2002-2006 рр.	Міністерства	Не потрібне
2.2.5. Переглянути й оптимізувати видатки державного бюджету згідно з методологією та графіком, затвердженими урядом.	2001-2002 рр.	МФ, ДК, СМРСДУ	Не потрібне
2.2.6. Розробити середньострокову програму державних капіталовкладень та внести її в план державного бюджету.	2002 р.	МФ, МЕ	Не потрібне
2.2.7. Скласти частину розвитку бюджету та визначити суму витрат на розвиток.	Починаючи з бюджету на 2003 р.	МФ, міністерства	Не потрібне
2.2.8. Скоротити фінансування органів державного управління зі спеціальних бюджетів та внести ці кошти в загальний бюджет.	2003/2004 р.	МФ	Не потрібне
2.2.9. Організувати навчання фінансування програм для працівників міністерства та інших установ.	2002/2003 р.	МФ, ШДУ	Не потрібне

2.3. Стимулювання ефективного використання коштів шляхом заохочення державних установ зменшувати їх нераціональне використання

Завдання	Результати (показники виконання)
Збільшити ефективність використання коштів у відповідності з очікуваними результатами прийнятих рішень.	<ul style="list-style-type: none"> • Бюджетне планування, яке тісно пов'язане з результатами державної політики. • Цільове, ефективне та відкрите використання державних коштів. • Зменшені адміністративні витрати органів влади.

Заходи	Термін виконання	Відповідальна установа	Додаткове фінансування
2.3.1. Вдосконалити систему показників ефективності бюджетних програм, заснованих на результатах, а не на плануванні капіталовкладень.	2002-2006 рр.	МФ, ДК, СМРСДУ	Не потрібне
2.3.2. Розробити систему планування та звітування про використання коштів згідно з досягнутими результатами.	2002-2006 рр.	МФ, ДК	Не потрібне
2.3.3. Відокремити адміністративні видатки установ, фінансованих зі спеціальних бюджетів, від витрат на виконання програм.	Починаючи з 2002 р.	Міністерства	Не потрібне
2.3.4. Внести всі установи, фінансовані з державного бюджету, до щорічного закону про державний бюджет.	Починаючи з 2002 р.	МФ, міністерства	Не потрібне
2.3.5. Відкрити рахунки всіх бюджетних установ у Державному казначействі.	Починаючи з 2002 р.	МФ, міністерства	Не потрібне
2.3.6. Розробити правила управління фінансами та обліку для установ державного сектора.	2001 р.	МФ	PHARE

2.4. Контроль за використанням коштів згідно з цілями державної політики

Завдання	Результати (показники виконання)
Розробити систему внутрішнього й зовнішнього аудиту та забезпечити запровадження таких систем в усіх бюджетних установах.	<ul style="list-style-type: none"> Узгоджена система внутрішнього контролю, запроваджена в органах державного управління. Забезпечений контроль за ефективним і раціональним використанням коштів.

Заходи	Термін виконання	Відповідальна установа	Додаткове фінансування
2.4.1. Запровадити внутрішній аудит в усіх бюджетних установах, органах і ділових компаніях, які беруть участь у виконанні програм державного бюджету.	2003 р.	МФ,	PHARE
2.4.2. Зробити систему внутрішнього аудиту незалежною, передбачивши її незалежність у законі про внутрішній аудит.	2002 р.	МФ	Не потрібне
2.4.3. Зобов'язати Державне управління аудиту розробити порядок оцінювання (аудиту) ефективності бюджетних програм.	2002/2006 р.	Державне управління аудита	PHARE
2.4.4. Запровадити оцінювання оперативної ефективності для державних установ і ділових компаній.	2003 р.	МФ, міністерства	Не потрібне
2.4.5. Запровадити контроль за державними закупівлями.	2002 р.	МФ	Не потрібне

2.5. Співробітництво державних та приватних секторів

Завдання	Результати (показники виконання)		
Створити систему співробітництва державних та приватних секторів і вдосконалити систему державних закупівель згідно з принципами економічної ефективності, об'єктивності й відкритості.	<ul style="list-style-type: none"> Система співробітництва державних та приватних секторів запроваджена й діє. Систему державних закупівель модернізовано. 		
Заходи	Термін виконання	Відповідальна установа	Додаткове фінансування
2.5.1. Розробити законодавчу основу співпраці державних та приватних секторів у фінансуванні спільних проєктів.	2002 р.	МФ, МЕ	Не потрібне
2.5.2. Розширити й застосовувати законодавчу базу для надання концесій у сфері залучення приватного капіталу та управління державним майном.	2002-2006 рр.	МЕ	Не потрібне
2.5.3. Посилити конкуренцію за фінансування між постачальниками суспільних послуг, зокрема їхню конкуренцію з приватними компаніями (в галузі освіти, охорони здоров'я, культури), згідно з показниками ефективності роботи.	2002-2006 рр.	Міністерства	Не потрібне
2.5.4. Розробити законодавчу базу для запровадження комп'ютеризованого процесу державних закупівель.	2002 р.	МФ	Не потрібне
2.5.5. Оптимізувати (централізувати) діяльність і координацію зусиль установ, які беруть участь у державних закупівель.	2002-2003 рр.	МФ	Не потрібне

Мета III. Довіра населення до системи державного управління та участь громадськості в управлінні країною**3.1. Збільшення можливостей для населення захищати свої законні інтереси в органах державного управління та міського самоврядування**

Завдання	Результати (показники виконання)
3.1.1. Запровадити простіший і легший порядок оскарження адміністративних рішень для громадян.	<ul style="list-style-type: none"> Простіший і зрозуміліший для громадян адміністративний процес. Працівники органів державного управління добре знають адміністративний процес. Механізми оскарження адміністративних рішень органів державного управління внести до законодавства.

Заходи	Термін виконання	Відповідальна установа	Додаткове фінансування
3.1.1.1. Провести через Сейм закон про адміністративний процес і ввести його в дію в державних і муніципальних установах.	2001/2002 р.	МЮ	Не потрібне
3.1.1.2. Переглянути й спростити адміністративні процедури в державних і муніципальних установах.	2002 р.	МЮ	Не потрібне
3.1.1.3. Розробити систему регулювання чітко сформульованих законодавчих процедур оскарження адміністративних рішень.	2001 р.	ДК, міністерства	Не потрібне
3.1.1.4. Навчити працівників державних і муніципальних установ застосовувати адміністративний процес.	2002/2003 р.	ШДУ	Не потрібне

3.1. Збільшення можливостей для населення захищати свої законні інтереси в органах державного управління та міського самоврядування

Завдання	Результати (показники виконання)
3.1.2. Надавати громадянам вичерпну інформацію стосовно їхнього права оскаржувати адміністративні рішення та порядку оскарження.	<ul style="list-style-type: none"> Громадяни добре поінформовані про свої права стосовно адміністративного процесу. Результати проведених опитувань свідчать, що громадяни добре поінформовані про стан адміністративного процесу.

Заходи	Термін виконання	Відповідальна установа	Додаткове фінансування
3.1.2.1. Втілити в життя програми інформування населення про права громадян і юридичних осіб в адміністративному процесі в установах, які приймають адміністративні рішення.	2002-2003 рр.	Міністерства	Не потрібне
3.1.2.2. Провести дослідження задоволення громадян адміністративним процесом.	2004 р.	Міністерства	Не потрібне

3.2. Участь громадськості в процесі розроблення та здійснення державної політики

Завдання	Результати (показники виконання)
Вступити в діалог із соціальними партнерами (неурядовими організаціями, професійними спілками).	<ul style="list-style-type: none"> Широка громадськість бере участь у прийнятті важливих рішень, і уряд знає громадську думку перед тим, як ухвалювати ці рішення.

Заходи	Термін виконання	Відповідальна установа	Додаткове фінансування
3.2.1. Забезпечити участь неурядових організацій і представників приватного бізнесу в розробленні й оцінюванні законопроектів, зокрема й в оцінюванні очікуваних витрат.	2001 р.	ДК, міністерства	Не потрібне
3.2.2. Створити ради співробітництва, які сприяють узгодженню прийняттю рішень державними установами, органами міського самоврядування та громадянами.	2002-2005 рр.	Міністерства	Не потрібне

3.3. Щорічна публікація результатів роботи органів державного управління у доступній та зрозумілій громадянам формі

Завдання	Результати (показники виконання)
Використовувати всі можливості інформаційної технології, щоб інформувати громадськість і Сейм про діяльність і результати роботи органів державного управління та місцевої влади.	<ul style="list-style-type: none"> Інформація про роботу органів державного управління та місцевої влади доступніша громадянам. Громадяни користуються можливістю оцінювати роботу органів державного управління.

Заходи	Термін виконання	Відповідальна установа	Додаткове фінансування
3.3.1. Створити урядовий інформаційний портал.	2002		Не потрібне
3.3.2. Створити обласні інформаційні центри, щоб розширити доступ громадян до електронної інформації про роботу органів державного управління та місцевої влади.	Починаючи з 2003 р.	МТ, МК	Не потрібне
3.3.3. Надавати інформацію про результати роботи органів державного управління та місцевої влади, публікуючи річні звіти в інтернеті.	Починаючи з 2002 р.	Міністерства	Не потрібне
3.3.4. Забезпечити створення сторінок в інтернеті всіх органів державного управління, на яких вони публікуватимуть інформацію про свою роботу.	2002 р.	Міністерства	Не потрібне
3.3.5. Запровадити в усіх органах державного управління і місцевої влади, де це можливо, інтерактивний зв'язок з населенням через інтернет.	2002 р.	МТ,	Не потрібне
3.3.6. Провести дослідження громадської думки про роботу органів державного управління та місцевої влади і внести результати цих досліджень у їхні річні звіти.	2003 р.	Міністерства	Не потрібне
3.3.7. Скласти зведений річний звіт Кабінету Міністрів для подання Сейму, який має містити інформацію про стан виконання першочергових середньострокових завдань уряду.	2003 р.	ДК	Не потрібне
3.3.8. Розробити й здійснити програму навчання фахівців зі зв'язків з громадськістю.	2002-2005 рр.	ШДУ	Не потрібне

Мета IV. Надання населенню якісних державних послуг**4.1. Підвищення якості державних послуг**

Завдання	Результати (показники виконання)
4.1.1. Переглянути кожен вид державних послуг і внести потрібні зміни.	<ul style="list-style-type: none"> Висока якість державних послуг, які надають громадянам у різних випадках – наприклад, у разі народження дитини, втрати роботи, виходу на пенсію тощо. Доступ до державних послуг максимально спрощений і вимагає не більше одного контакту з державним органом; люди не повинні ходити до кількох різних органів, щоб одержати одну послугу.

Заходи	Термін виконання	Відповідальна установа	Додаткове фінансування
4.1.1.1. Розробити й ухвалити загальні норми якості державних послуг, які можна пристосувати до всіх установ, що беруть участь у їх наданні.	2002 р.	СМРСДУ	Не потрібне
4.1.1.2. Розробити методологію перегляду системи державних послуг.	2002 р.	СМРСДУ	Не потрібне
4.1.1.3. У межах експериментального проекту створити групи експертів для перегляду державних послуг і провести перегляд кожного виду послуг, який передбачає опитування громадян-користувачів цих послуг.	2002 р.	Міністерства	Не потрібне
4.1.1.4. Розробити рекомендації стосовно підвищення якості кожного переглянутого виду послуг, а також заходів, яких потрібно вжити.	2003 р.	Міністерства	Не потрібне
4.1.1.5. Виконати рекомендації та звітувати про результати.	2003 р.	Міністерства	Не потрібне
4.1.1.6. Почати перегляд інших видів послуг.	2003 р.	Міністерства	Не потрібне

4.1. Підвищення якості державних послуг

Завдання	Результати (показники виконання)
4.1.2. Визначити й усунути перешкоди, зокрема й законодавчі, на шляху підвищення якості державних послуг у державних установах.	<ul style="list-style-type: none"> Нема перешкод на шляху підвищення якості державних послуг з ініціативи державних установ, які їх надають. Постійне підвищення якості державних послуг.

Заходи	Термін виконання	Відповідальна установа	Додаткове фінансування
4.1.2.1. Провести вибіркові дослідження в установах, які надають послуги, щоб виявити перешкоди на шляху підвищення їхньої якості, застосовуючи єдину методологію.	2002 р.	СМРСДУ	Не потрібне
4.1.2.2. Розробити методологію, яка б дозволяла виявляти недоліки в законодавстві, що їх керівники установ, які надають суспільні послуги, повинні усунути, щоб підвищити якість послуг.	2002 р.	СМРСДУ	Не потрібне
4.1.2.3. Зобов'язати всі установи, які надають державні послуги, подавати звіти, складені за єдиною методологією, про зміни в законодавстві, потрібні, щоб підвищити якість послуг.	2002 р.	Міністерства	Не потрібне
4.1.2.4. Розробити пропозиції стосовно усунення перешкод і метод оцінювання соціально-економічного боку планів роботи.	2002 р.	Міністерства	Не потрібне
4.1.2.5. Виконати план роботи і звітувати про внесені вдосконалення.	2002 р.	Міністерства	Не потрібне

4.1. Підвищення якості державних послуг

Завдання	Результати (показники виконання)
4.1.3. Створити систему забезпечення якості роботи органів державного управління.	<ul style="list-style-type: none"> Кожна установа, яка бере участь у наданні державних послуг, уклала адміністративний договір з відповідним міністерством або органом місцевого самоуправління, що визначає види послуг, що їх мають надавати населенню, норми якості цих послуг і цілі підвищення цих норм. Установи регулярно звітують про стан досягнення цілей і виконання завдань, визначених адміністративними договорами та вносять цю інформацію до своїх річних звітів. Після встановлення норм якості послуг державні установи проводять опитування відповідних груп клієнтів. Результати опитувань вміщують у річні звіти і враховують при укладенні адміністративних договорів. Кожну установу, яка бере участь у наданні державних послуг, щонайменше один раз у п'ять років перевіряє незалежний представник державного і приватного секторів. Перевірка складається з оцінювання ефективності роботи установи та її порівняння з іншими установами такого типу як у державному, так і в приватному секторах. У деяких галузях, таких як освіта й охорона здоров'я, запроваджено так звані порівняльні таблиці показників ефективності роботи, які дають порівняльні дані про надання установами послуг населенню. Ці установи та їхні керівники мають стимули, які заохочують їх постійно підвищувати якість суспільних послуг.

Заходи	Термін виконання	Відповідальна установа	Додаткове фінансування
4.1.3.1. Розробити нормативну базу для укладення адміністративних договорів.	2002 р.	СМРСДУ	Не потрібне
4.1.3.2. До запровадження адміністративних договорів запровадити й опублікувати стандарти на послуги для державних установ відповідно до загальних норм якості послуг.	2002 р.	Міністерства	Не потрібне
4.1.3.3. Зобов'язати установи, які беруть участь у наданні державних послуг, проводити дослідження громадської думки про якість послуг, які надають ці установи, і вносити результати цих досліджень у свої річні звіти, а також враховувати їх, визначаючи норми якості своїх послуг.	Починаючи з 2003 р.	Міністерства	Не потрібне
4.1.3.4. Розробити концепцію незалежної перевірки установ, які надають державні послуги, представниками неурядових організацій і приватного сектора.	2003 р.	СМРСДУ	Не потрібне
4.1.3.5. Не рідше, ніж раз на п'ять років, здійснювати перевірку кожної установи, яка бере участь у наданні державних послуг, силами незалежних представників неурядових організацій і приватного сектора. Перевірка має складатися з оцінювання ефективності роботи установи та її порівняння з іншими установами такого типу як у державному, так і в приватному секторах.	Починаючи з 2003 р.	Міністерства	Потрібне
4.1.3.6. Розробити систему запровадження порівняльних таблиць показників ефективності роботи установ, які надають державні послуги, у галузях освіти, охорони здоров'я тощо. Розробити пропозиції стосовно запровадження такої системи в інших галузях.	2002 р.	СМРСДУ, міністерства	Не потрібне
4.1.3.7. Розробити систему стимулів для установ і керівників, які постійно підвищують якість послуг.	2002 р.	СМРСДУ	Не потрібне

4.1. Підвищення якості державних послуг

Завдання	Результати (показники виконання)		
4.1.4. Збільшити здатність працівників органів державного управління та місцевої влади підвищувати якість державних послуг.	<ul style="list-style-type: none"> Працівники та керівники установ, які надають населенню державні послуги, мають усі навички і знання стосовно одержувачів послуг, управління якістю послуг і методів підвищення їхньої якості. Постійно йде обмін інформацією та досвідом підвищення якості державних послуг і управління їхнім наданням між установами, які їх надають. Цей обмін сприяє запровадженню позитивного досвіду інших країн та інших латвійських установ. 		
Заходи	Термін виконання	Відповідальна установа	Додаткове фінансування
4.1.4.1. Розробити та запровадити програми навчання управлінню якістю послуг для працівників і керівників державних установ.		ШДУ	Не потрібне
4.1.4.2. Розробити та запровадити в установах, які надають державні послуги, систему інтенсифікації обміну інформацією та досвідом підвищення якості цих послуг.	2003 р.	СМРСДУ	Не потрібне

4.2. Підвищення ефективності державних послуг

Завдання	Результати (показники виконання)		
4.2.1. Збільшити ефективність державних послуг.	<ul style="list-style-type: none"> Ефективність державних послуг підвищено завдяки зниженню адміністративних видатків, пов'язаних з наданням послуг, і використанню можливостей співпраці установ, які їх надають. Ефективність державних послуг оцінюється, діє система стандартів, державні установи постійно підвищують ефективність своєї роботи згідно з визначеними цілями. За період між 2003 і 2006 рр. адміністративні видатки установ, які беруть участь у наданні державних послуг, зменшено на 2% завдяки вдосконаленню їхньої роботи. Вивільнені кошти спрямовуються на формування бюджетної програми стимулювання якості та ефективності послуг, у межах якої здійснюються проекти підвищення якості та ефективності державних послуг. 		
Заходи	Термін виконання	Відповідальна установа	Додаткове фінансування
4.2.1.1. Провести аналіз ефективності державних послуг, розробити методологію оцінювання їхньої ефективності та запровадження системи стандартів, визначити види державних послуг, які потребують аналізу ефективності й запровадження системи стандартів.	2003 р.	СМРСДУ	Не потрібне
4.2.1.2. Провести оцінювання ефективності державних послуг.	2003 р.	Міністерства	Не потрібне
4.2.1.3. Розробити систему стандартів для	2003 р.	СМРСДУ	Не потрібне

конкретних видів державних послуг.

4.2.1.4. Після оцінювання ефективності та запровадження системи стандартів визначити цілі, яких потрібно досягти в процесі підвищення ефективності послуг.	2003 р.	СМРСДУ, міністерства	Не потрібне
4.2.1.5. Розробити систему фінансування, яка передбачає зменшення адміністративних видатків установ, які беруть участь у наданні державних послуг, на 2% за період між 2003 і 2006 рр. і бюджетної програми стимулювання якості та ефективності послуг.	2003-2006 рр.	МФ, СМРСДУ	Не потрібне
4.2.1.6. Запровадити бюджетну програму стимулювання якості та ефективності послуг.	2006 р.	Міністерства	Не потрібне

4.2. Підвищення ефективності державних послуг

Завдання	Результати (показники виконання)
4.2.2. Сприяти співпраці державного та приватного секторів у сфері надання державних послуг.	<ul style="list-style-type: none"> Завдяки співпраці між державним і приватним секторами підвищується організаційна культура державних послуг, стимулюються нові ідеї в державному секторі і збільшується ефективність роботи органів державного управління.

Заходи	Термін виконання	Відповідальна установа	Додаткове фінансування
4.2.2.1. Розробити концепцію використання співпраці державних і приватних секторів у сфері надання державних послуг.	2002 р.	СМРСДУ	Не потрібне
4.2.2.2. Створити програму навчання співпраці державних та приватних секторів і здійснити навчання працівників міністерств.	2002 р.	ШДУ	Не потрібне
4.2.2.3. Внести зміни до законодавчої бази, щоб полегшити участь приватних підприємств у наданні державних послуг і співпрацю державних та приватних секторів.	2003 р.	СМРСДУ	Не потрібне
4.2.2.4. Розробити й запровадити програму створення документів аналізу політики й оцінювання впливу політичних рішень на соціально-економічний розвиток країни для установ державного сектора.	2003 р.	СМРСДУ, міністерства	Не потрібне

4.3. Доступність державних послуг

Завдання	Результати (показники виконання)
4.3.1. Забезпечити доступність державних послуг.	<ul style="list-style-type: none"> Місця надання державних послуг максимально наближено до громадян. Де максимальне наближення місць надання державних послуг до громадян економічно невиправдане, громадянам надають інші можливості скористатися цими послугами – наприклад, організовується їх перевезення тощо.

Заходи	Термін виконання	Відповідальна установа	Додаткове фінансування
4.3.1.1. Створити реєстр суспільних послуг.	2003 р.	СМРСДУ, міністерства	Не потрібне
4.3.1.2. Розробити методологію та провести дослідження громадської думки про доступність державних послуг.	2003 р.	СМРСДУ	Не потрібне
4.3.1.3. Підготувати пропозиції стосовно усунення проблем з доступністю державних послуг.	2004 р.	СМРСДУ	Не потрібне

4.3. Доступність державних послуг

Завдання	Результати (показники виконання)
4.3.2. Збільшити надання державних послуг через інтернет.	<ul style="list-style-type: none"> Державні послуги можна одержати через інтернет.

Заходи	Термін виконання	Відповідальна установа	Додаткове фінансування
4.3.2.1. Створити обласні інформаційні центри, які збільшують доступ громадян до інформації про роботу центральних і місцевих органів влади.	2002 р.	Міністерства	Не потрібне
4.3.2.2. Зобов'язати установи, які мають доступ до інтернету, публікувати інформацію про послуги, що їх вони надають, на їхніх сторінках в інтернеті й надавати ці послуги через інтернет.	2002 р.	Міністерства	Не потрібне

Мета V. Забезпечення системи державного управління чесними та висококваліфікованими працівниками

5.1. Створення системи стимулювання для працівників системи державного управління

Завдання	Результати (показники виконання)
5.1.1. Запровадити єдину, відкриту й справедливую систему оплати праці в державному управлінні.	<ul style="list-style-type: none"> Оплата праці відповідає посаді працівника та його положенню на ієрархічній драбині. Діє практика залучення професійних працівників до роботи в органах державного управління. Зменшено відтік професійних працівників із системи державного управління. Для коректування оплати основної роботи не застосовуються угоди з адміністрацією.

Заходи	Термін виконання	Відповідальна установа	Додаткове фінансування
5.1.1.1. Запровадити єдину систему класифікації посад у системі державного управління за потрібною кваліфікацією окремо для: <ul style="list-style-type: none"> державних цивільних службовців; найманих працівників, зокрема спеціалістів, які працюють у системі 	2001 р.	УДЦС	Не потрібне

державного управління.

5.1.1.2. Запровадити єдину систему праці тих, хто працює в органах державного управління.	Починаючи з 2002 р.	МФ	Потрібне
---	---------------------	----	----------

5.1. Створення системи стимулювання для працівників системи державного управління

Завдання	Результати (показники виконання)		
5.1.2. Розробити систему матеріального стимулювання працівників системи державного управління за успішне виконання завдань їхньої установи або значний особистий внесок в її роботу.	<ul style="list-style-type: none"> Оплата праці пов'язана з показниками ефективності роботи, яких досягла установа та її окремі працівники. Заохочується ефективна та якісна робота працівників. Заохочується особиста зацікавленість працівників у результатах їхньої роботи. 		
Заходи	Термін виконання	Відповідальна установа	Додаткове фінансування
5.1.2.1. Створити законодавчу базу матеріального стимулювання працівників системи державного управління за досягнення добрих результатів і визначити критерії матеріального стимулювання.	2002 р.	МФ	Не потрібне
5.1.2.2. ¹ Запровадити систему матеріального стимулювання працівників, тісно пов'язану з оцінкою їхнього трудового внеску.	Починаючи з 2002 р.	Міністерства	Потрібне
5.1.2.3. Внести зміни до системи соціальних гарантій для працівників системи державного управління, узгодивши соціальні гарантії, які надають державним цивільним службовцям, найманим працівникам і спеціалістам.	2003 р.	УДЦС, МСЗ	Потрібне

5.2. Освіта та підвищення кваліфікації працівників органів державного управління

Завдання	Результати (показники виконання)		
5.2.1. Сформулювати вимоги до рівня освіти працівників системи державного управління й забезпечити надання державних замовлень університетам на готування фахівців, які потрібні органам влади (латвійським і в країнах ЄС).	<ul style="list-style-type: none"> До навчальних програм входять предмети, які вчать тому, чого вимагає робота в органах державного управління. У щорічному державному замовленні вищим навчальним закладом передбачається готування потрібних спеціалістів. 		
Заходи	Термін виконання	Відповідальна установа	Додаткове фінансування
5.2.1.1. Започаткувати співпрацю органів влади та університетів у підготуванні спеціалістів для системи державного управління.	2002-2005 рр.	УДЦС, МОН	Не потрібне
5.2.1.2. Розробити навчальні модулі (курси Б і В) для навчання працівників органів державного управління.	2003-2005 рр.	МОН	Не потрібне

¹ Пов'язати систему матеріального стимулювання з бюджетом установи.

5.2. Освіта та підвищення кваліфікації працівників органів державного управління

Завдання	Результати (показники виконання)		
5.2.2. Забезпечити безперервне професійне зростання працівників системи державного управління згідно з потребами системи.	<ul style="list-style-type: none"> Державним цивільним службовцям і спеціалістам гарантуються можливості здобувати знання та вдосконалювати навички, потрібні для їхньої роботи і просування по службі. Курси, які пропонує Школа державного управління, відповідають вимогам і потребам системи державного управління. Запроваджено практику тимчасового призначення працівників органів державного управління до інших органів, щоб виробити потрібні навички. 		
Заходи	Термін виконання	Відповідальна установа	Додаткове фінансування
5.2.2.1. Щороку переглядати вимоги до рівня освіти державних цивільних службовців і спеціалістів системи державного управління та формулювати замовлення Школі державного управління.	2001-2006 рр.	УДЦС	Не потрібне
5.2.2.2. Розробити плани підвищення кваліфікації працівників органів державного управління згідно з оперативною стратегією цих органів і планом кар'єри працівника (управління за допомогою оцінки результатів).	2002 р.	Установи	Не потрібне
5.2.2.3. Проводити спільні семінари, присвячені новим рішенням щодо політики, для керівників вищого рівня і політиків.	2002-2006 рр.	ДК, ШДУ	Не потрібне
5.2.2.4. Розробити законодавчу базу й запровадити практику призначення працівників органів державного управління до інших органів або на інші посади, щоб дати змогу службовцям, які розробляють політику, набувати досвіду її здійснення й навпаки.	2002-2005 рр.	УДЦС, міністерства, установи	Не потрібне

5.2. Освіта та підвищення кваліфікації працівників органів державного управління

Завдання	Результати (показники виконання)		
5.2.3. Провести дослідження вимог до працівників згідно з вимогами розвитку системи державного управління та вступу Латвії до ЄС.	<ul style="list-style-type: none"> Адміністративна спроможність системи державного управління відповідає принципам вступу до ЄС. Працівники системи державного управління систематично навчаються для роботи в органах ЄС. Після вступу до ЄС система державного управління Латвії ефективно виконує функції державного управління. 		
Заходи	Термін виконання	Відповідальна установа	Додаткове фінансування
5.2.3.1. Переглянути й оцінити вимоги до працівників системи державного управління Латвії згідно з планами об'єднання установ і надання їм нових функцій.	2002-2003 рр.	УДЦС, установи, ЕІВ	Не потрібне

5.2.3.2. Оцінити вимоги, пов'язані з репрезентацією латвійської держави в організаціях ЄС.	2002 р.	УДЦС, МФА	Не потрібне
5.2.3.3. Розробити плани та графіки навчання майбутніх службовців, які працюватимуть у Брюсселі.	2002-2003 рр.	УДЦС, ШДУ, МОН	Не потрібне

5.3. Створення системи оцінювання працівників органів державного управління

Завдання	Результати (показники виконання)
Запровадити систему оцінювання роботи працівників органів державного управління.	<ul style="list-style-type: none"> Раз на рік здійснюється оцінювання роботи працівників органів державного управління. Система оцінювання сприяє просуванню працівників по службі і допомагає виконувати завдання органів державного управління.

Заходи	Термін виконання	Відповідальна установа	Додаткове фінансування
5.3.1. Розробити законодавчу базу системи оцінювання роботи працівників органів державного управління.	2002 р.	СМРСДУ	Не потрібне
5.3.2. Запровадити систему оцінювання роботи працівників органів державного управління.	2002-2005 рр.	Установи	Не потрібне
5.3.3. Поставити кадрові рішення в залежність від результатів оцінювання роботи працівників.	2002-2005 рр.	Установи	Не потрібне
5.3.4. Підтримувати експертне оцінювання в питаннях формування політики, щоб посилити обмін досвідом.	2003-2006 рр.	ДК	Не потрібне
5.3.5. Підвищити здатність працівників відділів кадрів оцінювати роботу персоналу.	2001-2002 рр.	УДЦС	Не потрібне

5.4. Робота з кадрами в органах державного управління

Завдання	Результати (показники виконання)
Розвивати роботу з кадрами в органах державного управління згідно з сучасними принципами.	<ul style="list-style-type: none"> Працівники органів державного управління мають стимули до роботи, знають завдання і загальний курс розвитку своєї установи і бачать свою роль у її роботі. Зменшено відтік нових спеціалістів із системи державного управління.

Заходи	Термін виконання	Відповідальна установа	Додаткове фінансування
5.4.1. Розробити систему планування кар'єри та навчання для державних службовців, яка передбачає стратегічно важливі навички для органів державного управління.	2002-2003 рр.	УДЦС, установи, ШДУ	Не потрібне
5.4.2. Розробити й запровадити систему трудових інструкторів (наставників), які	2003-2005 рр.	УДЦС, установи	Не потрібне

пояснюватимуть новим працівникам методи роботи їхньої установи та їхні функції.

5.4.3. Розробити й розпочати комплекс заходів з метою підвищити культурні й моральні норми та мотивацію працівників системи державного управління:

- щорічні конференції, на яких розглядатимуться досягнення органів державного за минулий рік;
- участь працівників у розробленні оперативної стратегії установ.

2002-2005 рр.

СМРСДУ,
УДЦС,
установи

Не потрібне

5.4.4. Готувати спеціалістів з керівництва кадрами, щоб забезпечити запровадження сучасних методів роботи з кадрами та функціонування органів державного управління.

2001-2005 рр.

ШДУ,
установи

Не потрібне

5.5. Підвищення кваліфікації керівників органів державного управління, щоб забезпечити їхню керівну роль у посиленні системи державного управління

Завдання	Результати (показники виконання)
Посилити управління органами державного управління, сприяти координації процесу розроблення та виконання політики між різними галузями.	<ul style="list-style-type: none"> • Забезпечено підтримку узгодження, координації та виконання державної політики з боку вищих керівників. • Керівники державних установ здобули потрібні навичок і досвіду. • Створено службу керівників найвищого рівня.

Заходи	Термін виконання	Відповідальна установа	Додаткове фінансування
5.5.1. Створити в Державній канцелярії систему координації роботи керівників найвищого рівня.	2002 р.	ДК	Не потрібне
5.5.2. Розробити посадові інструкції для керівників найвищого рівня, які служитимуть основою для їхнього призначення на посаду, оцінювання їхньої роботи, навчальних програм, визначення оплати праці та просування по службі.	2002 р.	ДК, СМРСДУ	Не потрібне
5.5.3. Розробити й розпочати програму навчання для керівників найвищого рівня, щоб удосконалити їхні навички як керівників.	2002-2006 рр.	ДК, ШДУ	Не потрібне
5.5.4. Розробити порядок відбору, оцінювання роботи й оплати праці керівників найвищого рівня, приділяючи найбільшу увагу їхній ролі в досягненні стратегічно важливих цілей.	2002 р.	ДК, МФ, УДЦС	Не потрібне
5.5.5. Створити механізм мобільності керівників найвищого рівня, щоб забезпечити їхню ротацію.	2003 р.	УДЦС, ДК	Не потрібне

5.6. Підвищення чесності та моральності працівників органів державного управління

Завдання	Результати (показники виконання)
Здійснити заходи задля зменшення адміністративної корупції та посилення дотримання моральних норм в органах державного управління.	<ul style="list-style-type: none"> Опитування населення підтверджують зниження рівня адміністративної корупції. При призначенні службовця на посаду оцінюються й беруться до уваги його чесність і моральність.

Заходи	Термін виконання	Відповідальна установа	Додаткове фінансування
5.6.1. Робота органів державного управління з клієнтами заснована на чітких і перевірених письмових процедурах.	2002 р.	УДЦС, установи,	Не потрібне
5.6.2. Всі адміністративні рішення обґрунтовуються й оформлюються письмово.	2002-2006 рр.	УДЦС, установи	Не потрібне
5.6.3. Внутрішня служба аудиту державної установи оцінює роботу внутрішньої системи контролю, яка підтримує адміністративний процес в установі.	Починаючи з 2002 р.	МФ, УДЦС	Не потрібне
5.6.4. Службовців навчають застосовувати адміністративний процес і запобігати корупції.	2002-2006 рр.	ШДУ	Потрібне
5.6.5. Розроблення критеріїв оцінки моральності поведінки працівників.	2002 р.	УДЦС	Не потрібне
5.6.6. При призначенні службовця на посаду оцінюються й беруться до уваги його чесність і моральність на попередній посаді.	2002 р.	Установи	Не потрібне

Інституційні принципи (передумови успішного виконання програми)

Успішне виконання програми залежить від інституційних аспектів реформи та правильного планування часу та ресурсів для кожного етапу реформи в тісному зв'язку з економічними, соціальними і політичними процесами в країні. Успіх реформи має такі передумови:

- дискусії між членами сучасної правлячої коаліції та єдиний підхід до процесу розвитку системи державного управління;
- здатність уряду реагувати на зміни. Реформування системи державного управління – це безперервний процес, який має відбивати сучасні очікувані європейські тенденції розвитку;
- курс і швидкість реформи систем державного управління треба визначати централізовано, тоді як процес її здійснення має бути децентралізованим, щоб забезпечити раціональне й ефективне використання наявних ресурсів;
- вчасне підготування й прийняття законів, потрібних, щоб досягти цілей, визначених у цій Стратегії;
- призначення установи, відповідальної за координацію та виконання Стратегії, і визначення порядку звітування відповідальних установ;
- успішне здійснення реформи системи державного управління вимагає суспільної підтримки, заснованої на інформованості громадян про цілі й завдання реформи.

Стратегічне управління та вироблення курсу політики: необхідність створення послідовної стратегії¹

(матеріали надав Я.Гонцяж)

Необхідність створення послідовної стратегії

Ціла наука обставин, які є загальними для країн-членів ОЕСР (Організація економічного співробітництва та розвитку) та інших країн, вимагає поліпшення послідовності стратегічного курсу та виявляється досить складною. Головними факторами, які на це впливають, є характер змін, що відбуваються як у середні держав, так і в їх стосунках на міжнародній арені. Це не просто перехід від одного більш або менш “стабільного державного устрою” до іншого. Період перетворень, які відбувають тепер, триває. Найвідчутнішим його проявом на міжнародному рівні є зміна та зникнення кордонів і перегляд концептуальних категорій. Перед урядами постає непросте завдання: критично переглянути системи підходів до розроблення політичного курсу та пошуку шляхів гнучкішої стратегії.

Одним із найскладніших питань є взаємозалежність внутрішніх і зовнішніх проблем, що зумовлено кількома супутніми тенденціями: деякі направлені на глобалізацію та розвиток міжнародної торгівлі й регіонального співробітництва між державами; інші – в напрямку відокремлення, що пояснюється тенденціями децентралізації та пріоритетнішого для деяких країн наднаціонального рівня управління. Такі обставини перешкоджають урядам у їх пошуку найкращих шляхів розроблення курсу політики, з урахуванням його багатоступеневого характеру, без втрати власних національних стратегічних перспектив.

Інформаційний бум збільшив кількість учасників розроблення стратегії. Поява добре поінформованого суспільства змінила зальну ситуацію вироблення стратегії управління. Це також підвищило роль засобів масової інформації, сприяло появі та вихованню освіченішого населення, сприяло зростанню кількості зацікавлених груп та інших громадських формувань, які претендують на більший вплив у процесі стратегічного управління. Весь цей комплекс проблем справляє додатковий тиск на уряди та зумовлює деяку фрагментарність політичного контексту.

Внутрішнє напруження, яке є в уряді, також заважає послідовності вироблення стратегії. Уряди перебувають під впливом різних політичних сил, які сконцентровані на суперечках різних галузей через відповідні міністерства, які змагаються одне з одним за фінансові ресурси, тоді як бюджетні установи намагаються контролювати витрати. В деяких країнах певна конкуренція між галузевими міністерствами стимулюється свідомо задля підтримки певного рівня напруги з конструктивною метою та для забезпечення конкурентнішого характеру надання порад у розробленні політичної стратегії. В усіх країнах виникає необхідність узгоджувати протилежні інтереси на найвищому рівні.

Нагальність більшої послідовності політичної стратегії ще посилюється реформуванням суспільного сектора, яким займається уряд у зв'язку з новими загальнополітичними обставинами й особливо через фінансові обмеження. Метою реформування є пошук ефективних і раціональних шляхів управління, часто за рахунок передання права прийняття рішення центральними органами влади галузевим міністерствам та нижчим ступеням ієрархії. Ці перетворення потребують узгодження з наявними механізмами, щоб підтримати здатність центральної влади керувати розвитком стратегічного курсу в умовах децентралізованих систем.

Спроби перевизначити функції центральної влади та галузевих міністерств у рамках центральної адміністрації є складовою частиною моделі держави в ширшому переосмисленні цього поняття. Протягом останнього десятиліття роль держави зміщувалась від панівної дійової особи до стратега та координатора інших дійових осіб у процесі визначення стратегічного курсу державної політики. Збільшення кількості дійових осіб, залучених до участі в процесі управління, часто означає створення нових механізмів або пристосування до наявних, з метою надання новим дійовим особам права голосу, водночас зберігаючи здатність уряду направляти процес у бік досягнення очікуваних результатів.

¹ Джерело: OECD: <http://www1.oecd.org/puma/strat/coherenc.htm>

Чіткіше усвідомлення тиску, породженого розмірами та собівартістю суспільного сектора викликало посилену увагу до послідовності як заходу підвищення ефективності. Тепер вже краще розуміють те, що непослідовний курс політики спричинює більші ризики дублювання, неефективного витрачання, нижчого рівня надання послуг, ускладнень у виконанні запланованого та, в решті в зниженні здатності управляти. Беручи до уваги взаємодоповнення громадського та приватного секторів у забезпеченні конкурентності на загальнонаціональному рівні, неефективне управління громадським сектором рано чи пізно призводить до зниження економічної активності та втрати конкурентності.

П'ять головних уроків з досвіду урядів

Одночас, коли є безперечні причини поліпшувати послідовність стратегічного курсу, існують так само переконливі причини бути обережними. Прагматичний підхід, застосований РУМА разом з практиками, призвів до певних пересторог стосовно того рівня, до якого послідовність може бути поліпшена. Він також спричинив побоювання, що надмірні спроби підвищення послідовності можуть призвести до посилення централізації управління та в результаті цього втрати гнучкості всієї системи розроблення стратегічного курсу. Вивчення цих питань з огляду досвіду урядів дало змогу сформулювати п'ять головних уроків відповідності зусиль досягнення послідовності вироблення послідовного курсу політики.

1. Є розбіжність між необхідністю досягнення послідовності та здатність її досягти. Численні зусилля направлені на втілення потреби кращої послідовності в конкретні заходи чіткіше визначили суперечності між цією необхідністю та здатністю системи уряду втілити її в життя. Ця розбіжність є результатом складності процесу управління сучасними суспільствами. Однак вона також відбиває той факт, що послідовність уособлює собою багатовимірне поняття в контексті розроблення тактики державного управління. В широкому розумінні когерентність передбачає державу, яка цілком послідовна в усіх своїх діях. Але ж сфера державної політики є занадто багатоаспектною для того, щоб застосувати це визначення на практиці. Скоріше тут є різні сфери когерентності (а саме – політична, економічна, соціальна), кожна зі своєю внутрішньою логікою, кожна віддзеркалює різні виміри певної проблеми політики. Саме поняття когерентності (послідовності) має бути пристосовано до складних реалій життя, а також до практичної спроможності систем державного управління.

2. Управління державою в демократичних політичних системах обов'язково передбачає певну непослідовність. Послідовність є лише одним із критеріїв ефективного управління в демократичних суспільствах, де уряди мають прислухатись до протилежних інтересів. Соціальні та політичні фактори виводять на політичну арену різні сили, які рідко досягають порозуміння та послідовності дій. Різні за інтересами групи намагаються впливати на формування державної політики у такий спосіб, який сукупно не може привести до досягнення загальної мети. Засоби масової інформації можуть мобілізувати суспільну думку, створити в суспільстві атмосферу очікування швидкого реагування з боку уряду. Опитування громадської думки сприяють створенню сьогочасних важелів тиску на прийняття рішень, важливих для формування курсу політики на перспективу. Якщо розглядати це в такому ракурсі, то ефективна державна політика – не уникнення розбіжностей, а лише їх узгодження. Це означає, що системи державотворення мають поліпшувати їхню здатність збалансовувати та примирювати протилежні інтереси.

3. Жодна система, яка займається виробленням тактики, не може гарантувати поліпшення послідовності своїх дій. Різні системи можуть гарантувати рівний ступінь послідовності, застосовуючи різні інструменти. Наскільки успішно функціонує той або інший механізм, залежить від реальних факторів, таких як політична динаміка системи, засоби роботи політичних лідерів, адміністративної культури державних службовців, а також від характеру від взаємовідносин головних дійових суб'єктів. Тоді як методи роботи можуть бути різними, а також у той час, коли реальні результати політики можуть і надалі відбивати конфлікти, що існують у суспільстві, дуже важливо, щоб зусилля поліпшити системи вироблення тактики зосереджувались на понятті послідовності, як головному принципі підвищення організаційних стандартів, а саме – стратегічного спрямування, послідовності та горизонтальності.

4. Проте все ж існує позитивний досвід та інструменти досягнення “послідовності”.

Такими є організаційні концепції, які будучи втіленими у відповідні структури, процеси та методи роботи, сприяли внесенню більшої послідовності політики в урядах, які мали різні політичні й адміністративні традиції. Вони стосуються процесу вироблення тактики, а не самої суті курсу політики. Проте вони керуються поняттям, що процес розроблення стратегічних курсів і їх втілення в життя має переважальний вплив на реальні наслідки цієї політики. Вони віддзеркалюють три основні потреби, продиктовані такими нині швидкоплинними сучасними умовами: потреба в організаційній гнучкості та потреба ефективного збору й опрацювання інформації.

5. Надзвичайно важливим інструментом послідовності є інформаційно обґрунтоване прийняття рішень. Складність розроблення тактики в сучасних умовах, а також реальна неможливість бути послідовним у всьому та завжди є такими факторами, які навели багатьох практиків на думку, що найважливішим є не те, що іноді проводяться суперечливі напрями політики, а те, чи це робиться свідомо та не випадково. Якщо виникає необхідність прийняття суперечливих рішень, головна стурбованість полягає в тому, щоб вони приймалися відкрито та свідомо та на основі інформації й аналізу, який дозволяв би високим посадовцям зменшити негативні наслідки непослідовності, а також обґрунтувати необхідність прийняття такого плану дій складними обставинами та нелегкістю вибору. Не можна переоцінити таким чином розвиток інформаційних систем та аналітичний потенціал.

Інструменти досягнення послідовності

Досвід набутий країнами ОЕСР, якщо посплатися на декілька практичних випадків, дав змогу визначити такі головні інструменти досягнення послідовності: організаційні концепції, які, будучи втіленими в відповідні структури, процеси або методи роботи, довели свою дієвість та результативність при їх застосуванні урядами з різними політичними й адміністративними традиціями. Деякі можуть здаватися з першого погляду оманливими та очевидними. Проте досвід свідчить, що успішне запровадження їх в практику потребує іноді складних експериментів та пристосування до існуючих правових, адміністративних і політичних вимог кожної національної політичної системи.

- Прийняття певних зобов'язань політичним керівництвом є необхідною передумовою послідовності, а також інструментом її досягнення.
- Встановлення певних рамок запровадження стратегічного курсу допомагає досягти того, щоб окремі стратегічні рішення відповідали завданням та пріоритетам уряду.
- Високим посадовцям потрібні поради, які спираються на чіткі визначення і глибокий аналіз питань з ясними формулюваннями можливих наслідків непослідовності рішень.
- Можливість загального огляду та координування є надзвичайно важливими чинниками забезпечення послідовності прийняття рішень на горизонтальному рівні.
- Механізми передбачення, знайдення та подолання суперечностей стратегічного курсу на ранній стадії допоможе визначити невідповідності та обмежити непослідовність.
- Процес прийняття рішень має бути організованим так, щоб уможливити досягнення паритету між пріоритетами стратегічного курсу та обмеженнями бюджету.
- Запровадження процедур і моніторинг механізмів має бути організований так, щоб забезпечити можливість відповідності стратегічного курсу реаліям сьогодення, перспективам розвитку та новим інформаційним технологіям.
- Культура управління, яка передбачає поліпшення міжгалузевого співробітництва та постійного діалогу між різними представниками політичних сил, сприяє подальшому зміцненню послідовної стратегії.

Стратегічне планування

Планування діяльності та управління змінами в державній службі¹

(матеріали надав Я.Гонцяж)

Зміст

Потреба планування

1.1 Довгострокове планування

1.2 Короткотермінове планування

1.3 Процес планування

Принцип найкращих практичних здобутків в управлінні зміною

Управління зміною

Управління ризиком

Додаток 1: Планування діяльності – виклад посібника

Розділ 1. Контекст. Чому планування діяльності має таке значення?

Розділ 2. Планування діяльності та плани діяльності (бізнес-план)

Розділ 3. Модель планування діяльності

Розділ 4. Пріоритетні напрями

Розділ 5. Довгострокові та короткострокові завдання

Розділ 6. Визначення приналежності та відповідальності

Розділ 7. Суворий аналіз результатів діяльності

Розділ 8. Запровадження та заохочення

Розділ 9. Залучення працівників

Додаток 2. Стратегічний план установи в питаннях і відповідях (матеріал, підготовлений Шльонським воєводським офісом)

Додаток 3. Управління змінами та вдосконалення організації

Додаток 4. Вказівки до управління змінами/ загальна оцінкова модель

Критерій 1: лідерство

Критерій 2: політика дії та стратегія

Критерій 3: управління людськими ресурсами

Критерій 4: партнерство та ресурси

Критерій 5: процеси

Критерій 6: результати для клієнтів

Критерій 7: результати для працівників

Критерій 8: результати для суспільства

Критерій 9: ключові результати

Чинники для Польщі: політична воля та бажання змін; негативні чинники

Додаток 5. Управління ризиком

¹ Переклад Розділу 2 Посібника “Управління в державній службі. Практичний посібник”, опублікованого польським Офісом державної служби за співпраці з Європейським Союзом у 2002 році.

1. Потреба планування

Єдиним стійким чинником у нашому безперервно мінливому світі є зміна. Багато хто з коментаторів вважає, що швидкість змін, зокрема технологічних, демографічних, економічних та суспільних зростає. Для того щоб досягти успіху, керівники повинні бути підготовленими до реагування на переміни, і надалі забезпечуючи відповідність їхніх організацій поставленим цілям. Всі ресурси, як фінансові, так і людські, залишаються обмеженими, і до них слід ставитися з повагою. Коротко-, середньо- та довгострокове планування допоможе керівникам досягнути цілі, поставлені перед ними за наявності обмежених засобів та при зміні вимог у мінливому оточенні. Систематичний підхід до планування діяльності представлено в Додатку 1. У рамках втілення проекту 13 пілотних установ запровадили в двох групах стратегічне управління. Перед кожною з установ було поставлено завдання опрацювати бачення майбутнього призначення установи та стратегічного плану. В Додатку 2 представлені матеріали, підготовлені Шльонським воєводським офісом. Він у доступній формі порушує найважливіші питання, пов'язані зі стратегічним плануванням. Водночас Додаток 3 містить конкретні питання, які ставили окремим відділам у ході проведення стратегічного аналізу.

Як зазначають доктор Артур Новак та Войцех Мархлевський (консультанти Офісу державної служби, які надавали допомогу пілотним офісам у запровадженні стратегічного управління), “майже всі пілотні організації відзначали менші або більші бюджетні обмеження (та в ширшому розумінні – обмеження ресурсів), які суттєво звужували їх стратегічні прагнення. Крім цього, від самого початку процесу стратегічного планування пілотні офіси ставилися до бюджетних обмежень як до чинника, який визначає зміст стратегії”. Вони додають, що “до бюджетних обмежень слід ставитися обережно, щоб вони не стали детермінантою стратегії та за наявних умов елементом, який її значно обмежує. Радше слід подбати про визначення розумних ініціатив, таких, які відбивають високий рівень прагнень, потім спробувати впорядкувати цілі й нарешті прийняти рішення про те, яким чином їх треба досягти, беручи до уваги найімовірніші очікувані бюджетні рішення, які будуть ухвалені без участі установ. Крім того, можна гнучко визначити цілі, окреслюючи альтернативні способи їх досягнення (особливо щодо терміну їх виконання) та, в окремих випадках так званої цілісності завдання, варіант можливої відмови від мети тоді, якщо передбачуваний рівень бюджетної підтримки не буде забезпечено (безумовно, всі рішення мають враховувати правові передумови)”.

1.1 Довгострокове планування

Стратегічні плани охоплюють чималі терміни, як правило, від п'яти до десяти років. Переважно це якісні плани. Вони визначають загальний напрямок, яким прямують організації, враховують загальні проблеми, частина яких виходить за межі урядового контролю, такі як, наприклад, технологічний розвиток, демографічні зміни та екологічні пріоритети. Стратегічний план має бути невеликим за обсягом документом, натомість він має описувати головні напрями діяльності міністерства чи установи та можливі виклики на триваліший термін. Отже, встановлюється контекст для планів діяльності (бізнес-планів) та оперативних планів.

1.2. Короткотермінове планування

Найважливішим етапом процесу планування є опрацювання та погодження плану діяльності (бізнес-плану). Як правило, згаданий план охоплює період від трьох до п'яти років. Він містить у собі загальні, конкретні, фінансові та нефінансові цілі. До нефінансових цілей належать, наприклад, досягнення запланованих рівнів діяльності, задоволення клієнтів, нові ініціативи тощо.

Опрацювання погодженого плану діяльності допомагає готувати короткостроковий оперативний плану, який охоплює річний період. Оперативні плани мають охоплювати конкретні цілі, рівень зайнятості, розміщення коштів, відповідальність, контрольні процедури та опис різноманітних ініціатив, які треба запровадити, а також можливого переміщення бюджетних коштів.

1.3. Процес планування

Оперативні плани складають щорічно, натомість плани діяльності щороку поновлюються. Це ж стосується і довгострокових стратегічних планів. Оперативні плани та плани діяльності мають визначати конкретні цілі, завдання та стандарти для їх досягнення, відповідальність та методи контролю. Оперативні плани – детальніші, ніж плани діяльності. Процес планування має ініціювати генеральний директор, натомість участь у його виконанні беруть усі працівники. Завдяки цьому зміцнюватиметься почуття “причетності”² до плану, відповідальності за нього, працівники краще розумітимуть власну роль в організації, це також посилить їхню мотивацію. Принципове значення для досягнення користі від цього процесу має належна комунікація. Згаданий процес проходить як в напрямку зверху вниз, так і знизу вгору. Керівний склад повинен визначити загальні межі плану, фінансові обмеження тощо, а потім заохотити працівників визначати конкретні цілі та результати. Потім відповідний міністр повинен затвердити остаточний план, погоджений з найвищим керівництвом.

Детальніший опис процесу планування міститься в Додатку 1.

2. Принцип найкращих практичних здобутків в управлінні зміною

Процес планування має враховувати зміни, які відбуватимуться в міністерстві або установі та в державній службі загалом. Вважається, що швидкість, з якою відбуваються зміни, буде дедалі більшою та спричинюватиме щоразу більший вплив на організацію, компетентність та здібності працівників. Для того щоб зберегти зацікавлених та кваліфікованих працівників, державна служба має використовувати найкращі практичні здобутки в управлінні змінами.

Їх опис представлено в Додатку 3 – Введення до управління змінами – та 4 – Напрями управління змінами.

3. Управління зміною

Управління зміною – організований процес, який має на меті запровадження повноважень в організації. Зміни є неминучим процесом, якого не уникнути. Вони завжди супроводжують розвиток, оскільки необхідність запровадження змін впливає з вимог, що ставить середовище, в якому працюють організації.

Зміна – це стійке явище, цей процес не має кінцевого пункту. Можна лише передбачати та готувати організацію до чергового етапу розвитку. Початком зміни є усвідомлення для всіх необхідності її запровадження. Процес змін в організації відбувається так:

1. “Розмороження” усталених зразків поведінки.

Цей етап полягає в створенні такої ситуації, коли необхідність зміни стала б настільки очевидною для особи, групи осіб або організації, що її легко було б помітити та сприйняти. Люди перебувають у певній ситуації, до якої вони призвичаїлися, їм відповідає система традиційних цінностей. Для того щоб розпочався поступальний розвиток, необхідним є процес “розмороження”, і тому усвідомлюють корисність змін, ставляться нові виклики, надаються поради.

2. Зміна – запровадження та плекання нових цінностей, позицій і поведінки.

3. “Замороження” – закріплення нових візрів поведінки за допомогою механізмів підтримки таким чином, що вони стають новими нормами. Відбувається стабілізація нової ситуації.

Державна служба приділяє увагу концепції постійного вдосконалення. Це позначає прийняття способу вимірювання досягнутих успіхів. Цьому слугує Загальна модель оцінки (CAF), яка певною мірою відповідає Моделі Європейської досконалості Фонду управління (EFQM). Загальна модель оцінки була опрацьована Європейським Союзом разом з Фондом EFQM та призначається для використання в публічному секторі. Застосування моделі CAF дає змогу ідентифікувати ті галузі, які вдосконалюються, а також ті, якими слід зайнятися.

Детальні відомості про зміни, вдосконалення організацій та моделі оцінки EFQM та CAF містяться в Додатках 3 та 4.

² Під “причетністю” слід розуміти те, що певна особа або група людей має почуття відповідальності за його виконання та певною мірою ототожнюється з ним.

4. Управління ризиком

Одночасно з дедалі більшою швидкістю змін керівники повинні щораз більшу увагу звертати на питання управління ризиком. Кошти, доступні для досягнення мети, – обмежені, отже, слід зводити до розумного мінімуму ризик, який має аналізуватися за методикою оцінки ризику. Керівників мають бути відповідні здібності та інструменти, які б дозволяли їм досягнути розумного ступеня впевненості для втілення накреслених цілей. Управління ризиком описано в Додатку 5.

Додаток 1. Планування діяльності – виклад посібника

Більшість керівного складу міністерств, розуміє вона це чи ні, відіграє роль у плануванні діяльності – або ж при визначенні завдань для своїх працівників, складанні звітів про виконання завдань, або ж під час визначення викликів, які стоятимуть перед цією установою в майбутньому. Представлені напрями мають за мету встановити те, як краще запланувати діяльність, а також у який спосіб відповідний план вплине на поліпшення діяльності організації.

Розділ 1. Контекст. Чому планування діяльності має таке значення?

- Добре планування діяльності не полягає в заповненні формулярів або розширенні бюрократії. Воно полягає в усвідомленні того, що ми знаємо, що і як ми повинні зробити.
- Воно полягає у визначенні того, яких результатів ми хочемо досягти та в забезпеченні зосередження всіх працівників нашої установи на досягненні згаданих результатів.
- Воно допомагає зрозуміти:
 - середовище, в якому ми працюємо, і те, як воно змінюється;
 - наших клієнтів та те, чого вони від нас очікують;
 - види ризику, які можуть постати під час виконання завдань (та те, як ним управляти).
- Допомагає у гнучкому підході до несподіваних подій.
- Дає гарантію того, що ми виділяємо гроші, людей, час та енергію на досягнення очікуваних результатів та уникнення небажаних ефектів.

Вдале запровадження планування діяльності (business planning)

Керівники вищого рангу мають бути переконані в необхідності та здатні ініціювати процес змін, а також намагатися запровадити цю систему без вагання. Якщо зміни будуть ініційовані без повного зацікавлення, ймовірно є те, що вони наражатимуться на хвилю нерозуміння з боку керівників і персоналу середнього щабля і тому будуть приречені на невдачу.

Тому перший крок має полягати в тому, що вищий керівний склад міністерства має замислитися над труднощами створення інституції, зосередженої на досягненні успіху. Він також має прийняти рішення про те, як створити відповідні умови для забезпечення успіху запроваджуваних змін.

Наступним кроком має бути здійснення такого процесу запровадження змін, який заохотить працівників усіх рівнів до повної участі в ньому. Слід звернути увагу на те, що деякі працівники та керівники можуть відчувати загрозу з боку нової концепції відповідальності за результати. Коли розпочнеться залучення працівників до процесу досягнення успіху нової концепції, слід опрацювати план діяльності, що має показати те, яким чином кожний з елементів моделі планування буде запроваджений і хто нестиме відповідальність за його реалізацію.

Одним із ключових чинників успіху є визначеність завдань і відповідальності за їх досягнення. Для деяких працівників ця відкритіша система може виявитися складною, оскільки вона дозволяє їх заохочувати та критикувати. І тому, щоб ця система пройшла перевірку, всі працівники повинні брати участь у її запровадженні. Одним зі способів уникнути небезпеки є заохочення працівників до розділення кожного із завдань на складові елементи, а саме:

- якісне визначення завдань;
- показники результатів;
- цілі (з урахуванням терміну досягнення);
- відповідальна особа (група);

Через визначення цілей у формі їх складників можна уникнути змішування якісних і кількісних показників, завдяки чому працівники матимуть можливість краще визначити власний внесок у їх досягнення.

Ще одним чинником успіху є процес аналізу. Аналіз має:

- дати можливість керівнику цього підрозділу сформулювати бачення того, яким чином його група може залучитися до втілення тих великих завдань, які поставлені перед міністерством;
- створити можливість для представлення контексту проблеми з погляду тих завдань, які поставлені перед групою, та пов'язаного з ними ризику, а також просування в їх досягненні;
- дати групі можливість обмінюватися зауваженнями з керівником щодо поставлених перед ним завдань та пов'язаним із цим ризиком. Представлення звіту про виконання цих завдань та передбачення можливості звернутися за допомогою, якщо цілі виявляються недосяжними.

Критичне значення має стиль аналізу. Керівник має взяти за основу стиль підтримки з одночасною постановкою високих вимог. Поведінка усіх зацікавлених осіб має бути відкритою, щирою та спрямованою на обмін інформацією. Група повинна пам'ятати про те, що керівник має звітувати так само.

- Простіше керувати процесом зміни, якщо є кризова ситуація, викликана внутрішніми або зовнішніми чинниками, яку слід спільно подолати. По-іншому бачиться справа з запровадженням планування діяльності, і тому, щоб програма мала успіх, слід її детально запланувати та завершити. Керівництво має асоціюватися з процесом змін, підтримувати їх необхідність та використовувати різноманітні доступні “чинники змін” для їх створення.

Розділ 2. Планування діяльності та плани діяльності (бізнес-план)

У ході планування діяльності виникає диференціація термінології.

План діяльності (бізнес-план), як правило, є складником загальнішого комплексу планів, який

- розташований поміж довгостроковими стратегічними планами та короткостроковими оперативними планами (перспектива річного або ж іншого масштабу);
- поєднує плани окремих підрозділів та управлінь (організаційна перспектива).

Довгострокові стратегічні плани готуються на термін 5-10 або ж більше років. Переважно вони мають якісний характер та визначають загальний напрямок діяльності. Ці плани враховують справи загального значення, які перебувають поза межами контролю актуального уряду, як наприклад, технологічний прогрес, демографічні зміни та пріоритети в галузі охорони довкілля.

Плани діяльності готуються на термін 3-5 років та охоплюють річні фінансові і нефінансові завдання. Згадані плани містять заходи, які здійснюються задля виконання вказаних завдань, та аналіз ризику, а також способи його зменшення. Не повинно виникати жодних сумнівів щодо того, хто несе відповідальність за їх виконання.

Короткотермінові оперативні плани, як правило, стосуються терміну найближчих 12 місяців та містять конкретні завдання. І тому вони можуть використовуватися для регулярного моніторингу результатів та, відповідно до потреб, для чергового розподілу ресурсів.

Названі напрями зосереджуються на середньостроковому плануванні діяльності, проте представлені принципи мають досить загальний характер для того, щоб їх можна було використовувати для інших видів планування.

Цикл планування

Планування діяльності має річний характер, але його можна поділити на етапи.

Найліпше мати річний процес планування, який

- розпочинається аналізом стратегічних планів та оцінює те, якою мірою їх треба поновлювати або виправляти для того, щоб врахувати нові внутрішні та зовнішні чинники;
- забезпечує основу аналізу плану діяльності, який має бути складений за рік заздалегідь, поновлений з урахуванням дій, здійснених впродовж останнього року та виправлений з метою відбиття зміни пріоритетів;

- план діяльності на найближчий рік може бути конкретизований для підготування оперативних планів.

Планування в державному управлінні має політичне тло. Зміна уряду може означати принципову зміну напрямку. Довгострокове планування має визнавати це частиною культури, а середньострокові плани мають враховувати ті питання, в яких можуть відбутися зміни.

І тому планування діяльності передбачає:

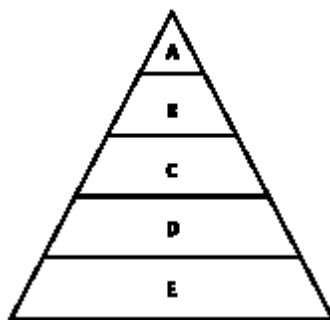
- ідентифікацію бажаних результатів, що слід визначити шляхом консультування з міністрами;
- ідентифікацію, спираючись на всебічну оцінку ризику, небажаних результатів, яких слід уникнути;
- виділення ресурсів, щоб уможливити досягнення відповідних результатів;
- моніторинг досягнення згаданих результатів і, за потреби, корегування плану.

Новий розподіл ресурсів має відбутися у випадку зміни пріоритетів. І тому регулярний моніторинг результатів має охоплювати як ресурси, так і результати.

Розділ 3. Модель планування діяльності

Дисципліна, відповідальність та реакція на виклики, які були запроваджені суворою системою планування діяльності, даються взнаки в усіх інституціях, які досягають найкращих результатів праці.

Модель планування



A – Пріоритетні напрями на майбутнє.

B – Довгострокові та короткострокові завдання, пов’язані між собою та з завданнями, які впливають з пріоритетних напрямків.

C – Присвоєння “причетності” та визначення відповідальності – чітко та конкретно щодо того, хто несе відповідальність за виконання кожного завдання.

D – Суворий аналіз результатів.

E – Посилення та мотивування.

Модель спирається на два принципа: а) всі складові елементи мають існувати та діяти одночасно задля підвищення продуктивності та б) більшість основних елементів (пріоритетні напрями та довгострокові і короткострокові завдання) мають бути визначені ще до того, як можуть виникнути інші складові елементи.

Пріоритетні напрями

Першим кроком є визначення та постійне інформування про пріоритетні напрями на майбутнє, які одночасно спонукали закладати зусилля. Дуже суттєво, аби зі зміною часу згадані напрями залишалися зрозумілими та зв’язними. Пріоритетні напрями сприймаються як раціональне обґрунтування для завдань. Вони мають представляти відповідні результати, яких ми хочемо досягнути, та погані результати, яких ми прагнемо уникнути.

Довгострокові та короткострокові завдання

Наступним кроком є переведення згаданих напрямків в площину чітких довгострокових і короткострокових завдань, стосовно яких можна буде перевірити результати та досягнення.

- Довгострокові завдання мають характер конкретних трьох–п’яти річних завдань, які впливають з пріоритетних напрямків.
- Короткострокові завдання ставляться на один рік та мають поступово передаватися на оперативний рівень. Їх слід визначати в кількісному відношенні або ж знаменувати завершення конкретного завдання.

Система має бути інтегрована так, щоб виконання короткострокових завдань приводило до виконання завдань довгострокових, а вони, в свою чергу, повинні зумовлювати реалізацію пріоритетних напрямків.

Встановлення приналежності та відповідальності

Після визначення загальних напрямків і завдань слід встановити їх організаційну “належність”. Кожне завдання, як довгострокове, так і короткострокове, повинно мати “власника”, тобто особу, яка відчуватиме відповідальність за його виконання та навіть певною мірою ототожнюватиме себе з ним. Це може бути визначено індивідуально або в групі (наприклад, групами або іншими структурними підрозділами), але повинно мати форму конкретної відповідальності за виконання кожного завдання. Врешті-решт особи, які найбільшою мірою несуть відповідальність за виконання завдання, повинні бути його справжніми “власниками”.

Суворий аналіз результатів

Після чіткого визначення відповідальності за виконання довгострокових і короткострокових завдань необхідно створити сувору систему моніторингу результатів та аналізу. Для того щоб аналіз був результативним, у нього мають бути такі риси:

- особисте зацікавлення всіх керівників цієї установи, в тому числі керівників найвищого рівня;
- представлення остаточних звітів політичному керівництву установи;
- регулярність.

Посилення та заохочення

У нас має бути змога винагороджувати за виконання завдань та знеохочувати до їх невиконання. Необхідна розумна система з позитивними наслідками для успіху та негативними – для невдачі, незалежно від того, як саме вони будуть визначені. Конкретні особи мають мотивуватися на досягнення поставлених результатів. Кожен із дальших розділів окремо розглядає вказані складові елементи, описуючи детальніше той спосіб, у який їх можна досягти та коментуючи деякі з завдань.

Роль міністрів

Одне з питань, яке ми детально не розглянули, як залучити міністрів до процесу планування. Якщо йдеться і про визначення напрямків, і про щоденну роботу, то міністри мають бути залучені до дискусії та погодження пріоритетів для певною міністерства.

Це не завжди легка справа – планування діяльності визначається як галузь, у якій “політика зустрічається з управлінням”, а різні міністерства змушені застосовувати різні підходи для того, щоб вони відповідали інтересам міністрів та способу їх діяльності.

Одне з благ доброї системи планування діяльності – це можливість легшого визначення та пояснення для міністрів результатів зміни пріоритетів або короткострокового “гасіння пожежі” в разі конкретних завдань.

Розділ 4. Пріоритетні напрями

Першим кроком є визначення та постійне інформування про пріоритетні напрями, які спонукають докладати зусиль.

Як це має виглядати в тому разі, коли добре працює?

- Спрямований комплекс цілей і завдань для певної установи. Вони можуть носити якісний або загальний характер та повинні зосереджуватися на результатах, яких це установа хоче досягти.
- Згадані напрями роблять нашу установу відмінною від інших.
- Згадані напрями, спрямовані на поліпшення результатів роботи установи, спонукають до докладання зусиль, але їх можна досягти.
- Всі працівники розуміють визначені установою напрями та те, що їхня праця приводить до їх реалізації.
- Всі працівники ставляться до цих прагнень як до власних та “керуються” ними.

Особливо керівництво найвищого рівня ставить до завдань як до власних та бере за них відповідальність.

В чому користь?

Процес погодження напрямків має виявляти різні інтерпретації й пріоритети та сприяти визначенню групи пріоритетів, яких слід було б досягти.

Чітко визначені цілі та завдання допомагають:

- мотивувати працівників, оскільки вони легше можуть визначити успіх та зосередитися на найважливіших завданнях;
- визначити пріоритети різних елементів праці, оскільки більш легше ідентифікувати те, що не має подібного значення;
- запобігати визначенню різних, здебільшого протилежних, завдань без чіткого способу відрізнення того, яке з них “відповідне”;
- мінімізувати час, який працівники марнують на перевірку того, чи вони “дотримуються напрямку”, оскільки їм треба переконатися в тому, що вони виконують відповідні завдання;
- дати клієнтам чіткіший погляд на те, що вони можуть очікувати, а також на те, чого вони очікувати.

Завдання, про які ми мусимо пам'ятати

Для того щоб цілі та завдання були загально визнаними як власні, процес їх встановлення має враховувати погляди головних груп, зацікавлених у розвитку установи як щодо того, що установа повинна робити, так і того, що вона реально може зробити. До складу груп мають входити:

- клієнтів, зокрема з урахуванням клієнтів, які не можуть легко висловлюватися від власного імені;
- установи, які надають послуги, особливо тоді, якщо деякі завдання цієї установи виконують інші суб'єкти;
- працівників, які повинні визнавати власними визначені в такій спосіб цілі та завдання;
- інші організації державного сектора, особливо ті, послуги яких пов'язані з цією установою.

Існує обмежена кількість “ключових завдань”, яку більшість працівників прийме та керуватиметься ними. Завдання установи мають бути чітко визначеними та зосередженими на найважливіших питаннях. Чим складнішим є комплект завдань, тим важче працівникам ототожнювати себе з ними та вбачати зв'язки між своєю власною працею та цими завданнями.

Можуть існувати підрозділи установи, які чітко не залучені до виконання задекларованих завдань, що на них деморалізовно впливатиме. Одним із прикладів можуть бути допоміжні служби, такі як, наприклад, відділ інформатики або фінансів, де необхідно докласти певних зусиль, щоб показати, як саме згадані служби можуть залучатися до виконання загальних завдань.

Розділ 5. Довгострокові та короткострокові завдання

Наступним кроком є переведення згаданих напрямків у площину довгострокових та короткострокових завдань, стосовно яких можна виміряти результати та просування.

Міністерство може опрацювати рівнозначний комплект цілей. Наприклад, цілями міністерства можуть бути:

- досягнення накреслених результатів;
- досягнення внутрішніх фінансових цілей та ефективності функціонування;
- ефективне використання інформатики;
- реалізація законодавчих цілей;
- передання працівникам повноважень та їх мотивація;

Тут слід визначити комплект довгострокових і короткострокових показників, цілей та завдань для моніторингу виконання погоджених цілей.

Визначенню цілей сприяє розрізнення вхідних, вихідних елементів та результатів. Наприклад, у лікарні:

- вхідні елементи охоплюють кількість медичних сестер та кількість ліжок;
- вихідні елементи – це кількість операцій та час їх очікування;
- результати містять показники кращого стану здоров'я та середньої тривалості життя.

Вхідні елементи легко виміряти, проте вони не багато можуть сказати про причини існування якоїсь установи. Результати здебільшого складно виміряти, проте вони становлять суть функціонування установи. Вихідні елементи можна легко виміряти, проте слід добре розуміти співвідношення між вхідними і вихідними елементами та між вихідними елементами й результатами. Слід також пам'ятати про те, що на результати можуть впливати і ті чинники, які перебувають поза межами нашого контролю.

Щодо кожної окремої цілі добре було б знати, яких зусиль вимагає її досягнення та наскільки вона може бути реальною. Інакше кажучи, чи є 90% шансів для її досягнення, чи лише 10%? Якщо ми визначимо цілі з 50% шансів для їх досягнення, то ми повинні знати та прийняти те, що 50% цілей не буде виконано. Як правило, цілі показують те, чого хоче досягнути установа. Дії мають описувати те, яким чином потрібно досягти цілі. І тому слід зважати на те, щоб не представляти дії як повторення пов'язаної з ними цілі. Здебільшого вихідні елементи однієї установи будуть вхідними елементами іншої. План діяльності має містити завдання (з термінами їх виконання), які необхідні для досягнення цілей. Натомість програми діяльності визначаються оперативним планом на найближчий рік. Щоб переконатися в тому, що робота виконується як слід, можна використовувати так звані часові "віхи" або проміжні результати.

Користь

Добре зважений комплект короткострокових та довгострокових цілей дає нам змогу здійснювати моніторинг їх реалізації та заздалегідь попереджує про проблеми. Якщо проблеми визначені, то в такому разі ми маємо можливість у черговий раз поміркувати над пріоритетами і, за потреби, наново розподілити ресурси. Чітко визначені цілі дозволяють керівному складу зосереджувати увагу на невеликій кількості ключових показників, завдяки чому він може оцінювати те, чи обрало міністерство правильний шлях. Проте, якщо є велике запізнення з отриманням даних щодо результатів або згадані дані малодоступні, ми радше можемо розпочати моніторинг вихідних елементів або процесів, які мають легко прогнозовані результати.

Головною користю цілей, які можна реалізувати, є те, що вони спонукають керівництво визначити найважливіше, а що (за допомогою вилучення) – менш важливе. Впорядкування цілей потім можна використати для визначення пріоритетів усієї установи.

Завдання, про які слід знати

Є ризик визначення надмірної кількості цілей та дій, які потребують ідентифікації та моніторингу, особливо на рівні вищого керівництва. І тому здається обґрунтованим радше обмежувати кількість цілей, за якими здійснюється моніторинг на найвищому рівні. Такий спосіб підходу можна застосувати далі – в разі директорів та конкретних структурних підрозділів, для яких також слід визначити відповідну кількість цілей і дій, за яким проводиться моніторинг, при чому таку, з якою вони можуть дати собі раду. Ми повинні уникати нерозумних та неможливих для реалізації заохочень. Базуючись на принципі "вимірюється те, що робиться", ми повинні пам'ятати про те, що погано визначений показник може бути гіршим явищем, ніж коли його

немає взагалі. Наприклад, показник швидкості відповіді на листи може призвести до погіршення якості самих відповідей. Чим показники ближчі до результатів (ніж до вхідних або вихідних елементів), тим легше уникнути подібних проблем.

Розподіл ресурсів

Коли вже встановлені цілі, слід подумати про ресурси, що будуть необхідними для їх досягнення. Це означає не тільки мислення про прямі витрати, а й мислення про кадрову політику, навчання, переконання зацікавлених груп тощо. Ми муситимемо подумати про здатність нашої установи виконати завдання.

Це означає здійснення серйозного оцінювання пріоритетів, передусім забезпечуючи ресурси для реалізації найважливіших завдань і можливість розгляду того, що можна вилучити зі списку пріоритетів, якщо необхідні ресурси виявляться недоступними.

Напрями

- Для кожного наміру слід встановити кількісні цілі.
- Зробити так, щоб цілі були амбітними, але не були нереальними.
- Ідентифікувати дії для реалізації кожної цілі.
- Визначити короткострокові та довгострокові цілі.
- Ясно говорити про обмеження ресурсів задля визначення першочергових пріоритетів.
- Уникати нерозумних і неможливих для виконання заохочень, базованих на погано визначених показниках.

Розділ 6. Визначення приналежності та відповідальності

Особи, які найбільшою мірою забезпечують досягнення цілей, повинні бути справжніми “власниками” цього досягнення.

Як це має виглядати, коли добре спрацює?

- Ми повинні віддавати власність на плани в руки найвищого керівного рівня – міністрам. Вони мають розуміти план та підписатися під ним.
- Ми також повинні визначати цю власність в усій установі. Це означає побудову плану знизу та залучення більшості працівників з одночасним опрацюванням стратегічного плану зверху.
- Має бути чіткий зв'язок між планом діяльності та конкретними особистими цілями. Проте відповідальність у кожному окремому випадку буде іншою.
- Добрий план спирається на градації конкретних особистих цілей для окремих осіб.
- Основою для визнання цілого плану своїм власним є його передання (з використанням зацікавлення) всім працівникам і регулярний аналіз виконання, можливо, у формі тристоронніх зустрічей.
- Якщо відповідальність та приналежність будуть добре розміщені, можливим стане ведення конструктивних, зрілих розмов про прогрес упродовж року.

Яка користь?

- Чітке визнання власності та відповідальності з виразно визначеними сферами відповідальності та регулярною звітністю будуть:
 - становити рушійну силу для досягнення результатів;
 - дозволяти заздалегідь виявляти проблеми;
 - сприяти здійсненню перерозподілу ресурсів (енергії) уваги керівництва.
- Без ясно визначеної відповідальності пануватиме безлад.
- Без почуття приналежності нічого не відбудеться.

Завдання, про які ми повинні пам'ятати

- Остаточне визначення власності (приналежності) планів належить міністрам. Слід встановити те, яку інформацію передаватимуть на гору. Необхідно також вирішити те, щоб працівники окремих рівнів не порушували почуття власності та відповідальності, які покладені на працівників інших рівнів.

- Це може означати необхідність опрацювання різних комплектів інформації для керівництва вищого рівня, для міністрів та для окремих груп.
- Найкраще люди працюють у межах виразних повноважень, поєднаних зі свободою управління.
- Ми повинні задуматися над тим, як вести зустрічі планування діяльності й аналітичні засідання – безпосередні розмови часто ефективніші, ніж передання інформації на папері. Ми повинні уникати гонити за папером!
- Планування діяльності ніколи не завершується. Ми маємо віднайти приємне в підготуванні квартального аналізу, хотіти та вміти запроваджувати результати в життя.
- Ми не можемо вважати, що наш план виконається сам по собі. Ми повинні пам'ятати про те, щоб оцінка ризику та постійний аналіз були його головним компонентом.
- Ми повинні пробувати відокремити планування діяльності від детального фінансового планування – відомості насправді мусять узгоджуватися, проте вони не повинні бути рушійною силою нашої стратегії.

Напрями

- Надати керівництву вищого рівня власність на всі цілі.
- Поступово передавати реалізацію всіх оперативних цілей “низам”.
- Вбудувати цілі установи в особисті плани відповідальності.

Розділ 7. Суворий аналіз результатів діяльності

Аналіз результатів має забезпечити постійне поліпшення результатів діяльності відповідно до очікувань.

Інформація до керування

- У п'ятому розділі було описано, яким чином збалансований комплект цілей та пов'язані з ними дії можуть бути внесені до планів діяльності. Він має охоплювати цілі на наступний рік виконання плану і, за можливості, вони повинні визначатися щоквартально.
- Метою інформацій до керування є створення для керівництва можливостей здійснювати моніторинг досягнення цілей, а також, за потреби, здійснення корегування.
- Вони дозволяють працівникам усіх рівнів установи побачити досягнутий рівень у реалізації цілей. Надання працівникам, які несуть безпосередню відповідальність за реалізацію дій, відповідної, своєчасної та зрозумілої інформації може поліпшити результати.
- Для деяких цілей може бути корисним врахування як результатів діяльності з початку року, так і оцінковий прогноз результатів на цілий рік. Після цього прогноз можна порівняти з цілями в плані діяльності.
- Детальна звітність необхідна лише для тих показників, прогноз на які показує, що досягнення річної цілі є малоімовірним. Як наслідок, можна ухвалити відповідні рішення, які стосуються перерозподілу ресурсів, здійснення нових дій, визначення виправлених цілей тощо.
- Можна встановити відповідальність за нові дії та виправлені цілі, проте, якщо виявляється необхідним перерозміщення ресурсів, вона може вплинути не на користь тих цілей, які б інакше були досягнуті.

Користь

- Застосування збалансованої хартії результатів приносить користь у тому, що в планах діяльності, бюджетах та в моніторингу результатів можна використовувати спільний комплект показників. Згаданий процес моніторингу впродовж місяця або кварталу повинен здійснюватися на рівні вищого керівництва, але водночас передаватися вниз організаційної структури установи.
- У тексті згадувався трирівневий моніторинг результатів діяльності. Це означає що, що моніторинг результатів здійснюється не лише між працівником та його керівником, але також між групою та її шефом, а також керівником цього шефа. Це дає змогу особам

побачити їх діяльність у ширшому контексті, а керівництву вищого рівня – зрозуміти практичні сторони реалізації цілей.

- Ключовою справою є те, щоб здійснювався аналіз результатів, а не моніторинг, щоб радше використовувати досвід минулого, ніж шукати винного, а також щоб на майбутнє ідентифікувати види ризику та стратегію управління ризиком.

Завдання, про які слід пам'ятати

- Система інформацій до керування, описана вище, забезпечує своєчасне попередження про проблеми або можливий неуспіх, якщо йдеться про результати. Керівники вищого рівня не повинні затримуватися лише на відновлюванні невдач, але радше схвалювати гірші цілі або призводити до того, щоб особи, які несуть відповідальність за дії, повернули їх у відповідне русло.
- Після опрацювання збалансованої хартії результатів ми повинні пам'ятати про те, щоб здійснювати щорічний її аналіз. Може постати необхідність виправлення деяких показників, корегування деяких цілей, пропущення деяких показників та заміна їх кращими.
- Не все те, за чим хотіли б здійснювати моніторинг керівники вищого рівня, можна виміряти. І тому, якщо нині нема показника, то це зовсім не означає, що це неважливе або не варте уваги. Слід прагнути створення справжніх корисних норм з одночасним використанням інших, доступних як тимчасового засобу.
- Ми повинні спробувати уникнути непотрібної звітності. Слід поміркувати над тим, кому і які відомості ми маємо надати.
- Якщо керівний склад свою увагу переважно зосереджує на показниках, яких не можна досягнути, то це становитиме величезний стимул для директорів, відповідальних за ці показники, щоб діяти активніше для зрозуміння причин невдачі та приділення їм уваги. Це вимагатиме привернення особливої уваги до вхідних і вихідних елементів, а керівний склад повинен радше концентруватися на результатах.

Напрями

- Застосовувати звітність, яка ґрунтується на винятках та пов'язана з системою “світлової сигналізації”.
- Здійснювати актуалізацію річних прогнозів на основі результатів, які були досягнуті з початку року.
- Завчасно ідентифікувати можливі невдачі та намагатися їх уникати.
- Перевірити трирівневий процес аналізу, щоб допомогти керівникам побачити їх дії в ширшому контексті.
- Якщо постане така необхідність – здійснити перерозподіл ресурсів.

Розділ 8. Запровадження та заохочення

Конкретні особи повинні мотивуватися, для того щоб досягти кінцевих результатів.

Як це має виглядати, коли добре спрацьовує?

- Всі працівники установи знають вартість свого внеску і те, чому їх просять виконати певну роботу.
- Керівники всіх рівнів розуміють свою відповідальність за роз'яснення працівникам того, яким чином їх внесок приводить до виконання загальних завдань міністерства.
- Всі працівники установи знають, що вони повинні робити, якою є сфера їх особистої відповідальності, за якими критеріями здійснюватиметься оцінювання результатів їхньої діяльності, а також те, що їх успіх має значення для загального успіху установи.
- Працівники довіряють процесу планування та способам, за допомогою яких процес
 - генерує інформації до керування для працівників усіх рівнів;
 - забезпечує інформації для ухвалення рішень з питань пріоритетів;
 - забезпечує інформації для ухвалення рішень з питань перерозподілу ресурсів;
 - забезпечує інформації для ухвалення рішень з питань індивідуального винагородження та груп.

- Успіх визнається, плекається та нагороджується; успіх та невдача аналізуються з погляду отримання нового знання (навчання) та введення повноважень у майбутньому.
- У нашому розпорядженні є система управління результатами діяльності, яка стимулює людей до подолання більших викликів, до розвитку компетентності та демонстрації лідерських рис; заохочує до постійного поліпшення, пропонує нагороди за досконалість та допомагає долати погані результати.

Яка користь?

Всі працівники установи мотивуються належним чином та заохочуються до реалізації завдань згідно з пріоритетами.

Завдання, про які ми повинні пам'ятати

- Припустімо, що немає кращого способу повідомити когось про виконання доброї роботи, ніж сказати йому про це та пояснити причини того, що працю визнано добре виконаною.
- Власне дія накопичення та представлення інформації до керування про просування може бути (деколи) позитивним інструментом управління, для того щоб показати працівникам їхній прогрес у виконанні завдань.
- Працівники всіх організаційних рівнів установи потребуватимуть підвищення кваліфікації у сфері різних елементів процесу планування діяльності та пов'язаних з цим ролей: від особи, відповідальної за укладення стратегічного плану діяльності до конкретних керівників, які визначають завдання та надають інформацію до керування.

Цікаві приклади

Дослідження свідчать, що одним із найпотужніших стимулів поліпшення результатів є визнання керівництвом – звичайне та щире “дякую” за якесь особливе зусилля має велике значення.

Напрями

- Визнавати, плекати та нагороджувати успіхи.
- Вчитися на помилках та, за потреби, карати за них.
- Ідентифікувати потреби навчання та розвитку.
- Уникати культури, яка надмірно обминає ризик.

Розділ 9. Залучення працівників

Для того щоб складові елементи планування діяльності насправді стали дієвими, треба зацікавити ними працівників. В попередньому розділі ми розмірковували над тим, яким чином можна заохочувати працівників до реалізації тієї частини плану, за яку вони відповідають. У цьому ж розділі ми представимо, у загальнішій формі, яким чином залучити та зацікавити працівників всіма аспектами планування діяльності.

Як це має виглядати, коли добре спрацює?

Працівники розуміють та вважають власними:

- процеси планування діяльності, отже, підтримують їх результат, навіть якщо їх початкові ідеї відрізняються від кінцевих результатів. Працівники знають, як зробити внесок у реалізацію цього процесу;
- прагнення установ. Яким чином вимірюється їх робота та яких цілей вони прагнуть досягти. Яким чином вони звітуватимуть з того, що роблять, та які це принесе результати для їхньої роботи;
- індивідуальні цілі, на досягнення яких вони працюють, а також те, як вони вписуються в загальну картину.

Яка користь?

- Працівники краще мотивовані, якщо вони розуміють, яке значення має те, що вони пробують робити.

- Прагнення, конкретні цілі, аналіз та запровадження – все має значення. Стимули, вбудовані в управління результатами, не будуть результативними, якщо вони не доведені усім працівникам.
- План діяльності буде реальнішим, якщо працівники, які знають деталі та реалізовуватимуть цей план, матимуть право голосу щодо того, що можна зробити краще та який ризик виникає під час виконання.

Питання, над якими слід поміркувати

- Чим щось є простішим, тим легше його довести до відома. Якщо система планування діяльності буде складною, то треба буде докласти більше зусиль для того, щоб пояснити її працівникам.
- Існує багато способів інформування про цілі, процеси та результати процесу планування діяльності. Найрезультативніші методи відрізняються між собою, і тому найкраще застосовувати декілька методів одночасно, аби зацікавити різні групи працівників (наприклад, не всі працівники читають внутрішні повідомлення). Методи доведення до відома передбачають:
 - відкриті зустрічі з працівниками;
 - широке розповсюдження планів діяльності (проте слід бути обережними стосовно тих, кого цей план було створено);
 - каскадне передання інформації через інформування груп (проте слід пам'ятати про можливість перекручення змісту повідомлення під час його передання з рівня на рівень).
- Одним з найкращих способів інформування про процес планування є демонстрація керівництвом вищого рівня того, що воно діє згідно “з духом” системи планування діяльності. Працівники мають це бачити, без цього вони не віритимуть в те, що планування та його результати мають значення.
- Вказівки, які стосуються процесу планування, мають бути написані доступною мовою, а якщо зміст інструкцій більший однієї-двох сторінок, тоді майже впевнено можна говорити про те, що необхідною буде якась форма поступового інформування. Особливо зрозуміло керівники повинні говорити про принципи планування; про рівень опрацювання планів (від нуля по висхідній); про результати та показники результатів діяльності та про сферу, в якій вони несуть особисту відповідальність за їх встановлення, а також про визначення пріоритетів та переміщення ресурсів.
- Керівна роль пояснення та запровадження пріоритетів планування поглинає час, який керівники могли б призначити на свої “особисті” обов'язки. Реалізація плану іншими також потребує часу та має бути визнана й оцінена.

Керівна діяльність: пояснення, зв'язне інформування та повторне інформування є інтегральною частиною реалізації плану діяльності. Слід виділити на це час та забезпечити такий стан справ, щоб працівники знали, що на це варто присвятити час.

Вказівки

- Давати зрозумілі вказівки: – всі повинні знати, що їм робити.
- Надати можливість усім (час) залучитися до процесу планування.
- Зробити так, щоб планування становило інтегральну частину щоденної праці.

Додаток 2. Стратегічний план установи в питаннях та відповідях (Матеріал, підготовлений Шльонським воєводським офісом)

Чому Генеральний директор та керівники відділів повинні опрацювати стратегічний план (стратегію установи)?

Стратегічний план має опрацювати вище керівництво, оскільки воно перебуває у винятковому становищі, в якому можна отримати інформацію про всі суттєві аспекти діяльності установи, та має повноваження, які необхідні для запровадження стратегії. Як виглядає стратегічний план та яким умовам він має відповідати?

Це найзагальніший план функціонування всієї установи, який містить:

- принципи розподілу ресурсів;
- перелік стратегічних цілей;
- перелік дій, необхідних для їх реалізації.

Стратегія має відбивати узагальнені погляди вищого керівництва всіх підрозділів, її також треба обговорити з персоналом. Стратегічні плани мають бути укладені так, щоб їх можна було перевести на рівень індивідуальних завдань у щоденній роботі конкретних працівників. Після прочитання стратегії кожен з керівників має зрозуміти, яка його роль у цій стратегії і чого від нього очікують. Стратегія має бути узгодженою з бюджетом установи.

Як сформулювати стратегічний план установи?

Формулювання стратегії є поєднанням аналізу та вибору. Формулювання стратегії завжди вимагає одночасного оцінювання (аналізу наявних заходів) та визначення пріоритетів, оскільки не всі завдання можуть бути реалізовані з огляду на доступні ресурси.

Етапи формулювання стратегії мають бути такими:

- стратегічний аналіз;
- вибір стратегії;
- визначення ключових елементів стратегії;
- запровадження стратегії.

Стратегія має враховувати та пропонувати розв'язувати проблем, які стоять перед установою. Проте часто проблемою може бути невідповідна ідентифікація проблем організації. Ідентифікувати проблеми належним чином може допомогти нижче наведений тест проблеми:

- чи установа може щось зробити з цією проблемою?
- які наслідки ігнорування цієї проблеми?
- як проблема пов'язана з місією, цінностями, сильними/слабкими сторонами установи?

Якщо на якесь з вище наведених питань немає відповіді або вона негативна, це означає, що це не справжня проблема нашої організації/установи.

Чим є стратегічний аналіз?

Процес формування стратегії складається з багатьох аналізів, які допомагають сформулювати “картину” та вивчити відносини з середовищем. Аналіз полягає на тому, щоб поставити собі питання такого змісту: якою буде ситуація нашої установи за декілька років, якою вона повинна бути і як цього досягти?

Які види аналізів ми застосовуємо?

Застосовуються такі етапи аналізу:

- аналіз внутрішнього середовища – сильні/слабкі сторони;
- аналіз зовнішнього середовища – можливості/загрози та аналіз PEST;
- ідентифікація потреб клієнтів і стратегічних партнерів;
- ідентифікація проблем між підрозділами.

Слід чітко зазначити, на якій основі формуються способи дій та цілі.

У чому полягає аналіз внутрішнього середовища – сильних/слабких сторін?

Це перша частина так званого аналізу SWOT. Виявляються і систематизуються всі ті риси та сфери активності установи, які сприймаються позитивно, якими установа задоволена та ставиться до них як до своїх переваг, тобто те, що позитивно відрізняє установу. Так само впорядковуються чинники, визнані слабкими сторонами установи. Ця проста техніка, проте, дає змогу систематизувати хаотичні за своєю природою знання керівництва установи про її нинішній стан та є першим кроком на шляху до формулювання цілей.

На чому полягає аналіз зовнішнього середовища – шансів/загроз?

Це друга частина аналізу SWOT. Він проводиться за попередньою схемою. Увага аналітиків спрямована за межі установи – на організації та суб'єкти, які її оточують.

Здійснюється спроба передбачити, які в зовнішньому світі в передбачуваному майбутньому для установи окреслюються шанси (наприклад, нові завдання, нові можливості співпраці тощо) та які загрози чигають на неї (наприклад, обмеження державних видатків, приватизація державних послуг, некорисні законодавчі зміни тощо).

Для полегшення огляду часту застосовується проста матриця SWOT стратегічних проблем.

	шанси	загрози
сильні сторони		
слабкі сторони		

У чому полягає аналіз PEST?

Це один зі способів обстеження зовнішнього середовища установи. Для того щоб впорядкувати мислення про довколишній світ, ми проводимо його аналіз у чотирьох площинах суспільного життя:

- політичний;
- економічний;
- суспільний;
- технічний (технологічний).

У кожній з перерахованих площин ми помічаємо відмінні аспекти функціонування нашої установи. Необхідно скласти ці різні бачення в зв'язний образ установи, яка функціонує в складному зовнішньому світі.

Попри повсякденні погляди, укладений у результаті дискусії список зовнішніх і внутрішніх чинників, які зумовлюють функціонування установи, не є достатнім доти, поки установа не прийме рішення, як і чи можна його використати. По своїй суті стратегічний аналіз полягає в ідентифікації способів, завдяки яким сильні сторони можуть бути застосованими для використання зовнішніх можливостей та мінімізації ідентифікованих слабких сторін.

Було доведено існування міцного зв'язку між аналізом оточення та цілями, результатами і стратегією.

Яким чином ідентифікувати потреби клієнтів та стратегічних партнерів?

Проблема нечувано полегшується в тому разі, коли ми відповідно визначимо обидва поняття. Для цього слід поставити перед собою відповідні питання: Хто наші одержувачі? Хто користується нашою працею, нашими послугами? Слід облишити (подеколи слушну) формулу: застосування права – це лише спосіб. Навіщо ми застосовуємо право? Хто відповідає за наслідки? Той, хто хоч якимось чином використовує результати діяльності установи та її працівників (або в результаті діяльності установи йому було завдано шкоди), є нашим клієнтом. І тому це також і воєвода, сторони адміністративних рішень, прохачі, мешканці воєводства, уряд інші працівники (в тому разі, коли ми надаємо внутрішні послуги), органи територіального самоуправління тощо.

Виокремимо конкретні сегменти одержувачів послуг установи. Кожна сучасна організація є елементом багатьох мереж, пов'язаних між собою організацій, що співпрацюють та конкурують. Тих з-поміж них, які значно впливають на спосіб функціонування нашої установи (наприклад, Офіс Маршалка) або визначають напрями її діяльності (наприклад, уряд), ми називаємо стратегічними партнерами. І тому ми їх ідентифікуємо, якщо поставимо перед собою питання: кого (зовні) ми повинні врахувати, складаючи наш стратегічний план діяльності? З ким ми повинні рахуватися та враховувати його інтереси? З ким ми маємо або ж мусимо співпрацювати? Хто може замовити нам нові завдання?

Яким чином можна ідентифікувати відповідні проблеми між підрозділами?

Насамперед не слід створювати нескінчених списків цілей, але зосередити свою увагу на потребах та способах забезпечення відповідної координації між конкретними підрозділами. Найскладнішими проблемами у відносинах підрозділів є ті, які складно відчуті, оскільки жоден із підрозділів не відчуває свої причетності до них, не є їх призвідником. І тому керівництво не може залишити це питання лише в площині погодження між підрозділами.

У чому полягає стратегічний вибір?

Слід розпочати з ідентифікації та селекції всіляких можливих стратегій. Коли ми висунемо якусь стратегічну пропозицію, слід поставити додаткове запитання: чи існують інші опції розвитку? Щойно ми вичерпаємо можливості створення нових стратегій, можна спокуситися на формулювання оптимальної стратегії. Мистецтво вибору – це здатність виключення та самообмеження. Не можна вибрати всього – слід визначати пріоритети. В іншому випадку, якщо все матиме стратегічне значення, то ніщо не буде стратегічним. Якщо не буде пріоритетів, то керівники намагатимуться реалізувати все одночасно. Кардинальною помилкою є визначення великої кількості пріоритетів. Це призводить до абсурдної ситуації, оскільки “пріоритетні” дії охоплюють всі сфери функціонування установи. Стратегія має спиратися на “торгівлю щось за щось”, бо не все можна виконати та завершити нараз.

Про які ключові елементи стратегії не можна забувати?

Слід визначити 5–6 пріоритетних цілей (не більше!), які орієнтовані на результат, а не на дію. Перевірити, чи наявні всі необхідні для досягнення цілі чинники. Ці чинники – це, інакше кажучи, необхідні передумови та умови, без яких неможливо реалізувати мету (наприклад, необхідна модифікація правових норм, фінансові резерви на покриття витрат на операцію тощо).

Слід розподілити ресурси, що впливає зі стратегічного плану. Це означає прискіпливий аналіз структури, ресурсів і здібностей установи в світлі запропонованих цілей.

Яким умовам мають відповідати цілі стратегії?

Вони мають характеризуватися:

- реалізмом;
- сміливістю замірів;
- часовим обмеженням;
- можливістю вимірювання;
- виконуваністю (проектуватися на конкретні дії);
- оцінкою з погляду результатів, які вони забезпечують.

Якщо досягнення мети не є в межах можливостей установи, найкращим виходом з цієї ситуації є формулювання проміжних цілей.

Які обов’язкові елементи мають бути наявні на етапі запровадження стратегії?

Слід приготувати й ініціювати “щоденну” програму дій для всіх структурних підрозділів установи. Необхідно визначити цілі підрозділів і показники. Показники мають бути максимально розбудованими, щоб визначати настільки багато дій установи, наскільки це можливо, насамперед з погляду клієнта.

Не можна забувати про ідентифікацію та створення технічного забезпечення.

Про що слід пам’ятати для того, щоб запровадження стратегії завершилося успіхом?

Оскільки запровадження стратегії передбачає зміну, треба запланувати й управляти процесом зміни, зокрема через проведення консультацій з працівниками та створення робочих груп. Треба поставити під сумнів наявні переконання та зразки поведінки для того, щоб суттєво залучити персонал до процесу змін організаційної культури. Необхідно запланувати управління цієї внутрішньою зміною!

Першим кроком є донесення до свідомості працівників того, що вони муситимуть погодитися на постійну зміну на робочому місці. Частою помилкою є безпідставна думка про те, що керівники мають всі необхідні риси характеру, аби відповідно реагувати на зміни, по суті, потрібне відповідне навчання для того, щоб це стало реальним.

Слід пов’язати стратегічний план з людськими ресурсами та організаційними структурами. Треба продумати запровадження кожного елемента плану в установі, але, з іншого боку, зайве зосередження на змістові плану загрожує забуттям про істотніші цілі. Як правило, причина невдачі запровадження прихована в недостатній продуманості того, яким чином об’єднати

стратегічний процес з діяльністю установи. Варто застосувати планування, поєднане з тренуванням, та симуляцію розв'язання несподіваних проблем.

Слід брати до уваги те, що в ієрархічній структурі працівники, як правило, недостатньо наділені повноваженнями, для того щоб ідентифікувати себе з метою установи, слід створити групи, делегувати повноваження, переносити в площину прийняття рішень.

Додаток 3. Управління змінами та вдосконалення організації

Вступ

Не можна недооцінювати важливість управління змінами. Дуже легко було вважати, що зміни відбудуться самі по собі та будуть підтримані, хоч і неохоче, після певного часу. Проте ефективність кожної з програм змін залежить від реакції тих, кого ці зміни стосуються найбільше. І тому управління зміною слід сприймати як структурований (постійний) процес, який має містити сім ключових етапів:

1. Ідентифікація лідерів – хто запроваджуватиме зміни?
2. Пояснення потреби змін – чому вони важливі?
3. Визначення картини майбутнього – чого ми хочемо досягти?
4. Збудження заангажованості – хто призведе до запровадження змін?
5. Застосування важелів змін – як запроваджувати зміни та як ними управляти?
6. Моніторинг поступальності – як перевірити те, чи відбуваються зміни?
7. Закріплення зміни – як забезпечити те, що здобутки будуть реалізовані?

Згаданий процес можна поділити на дві головні частини – планування зміни та її запровадження.

Від керівництва до лідерства

Для того щоб результативно управляти змінами, керівники мають вийти за межі традиційних навичок з галузі управління – планування, бюджетну політику, організацію та контроль, які слугують дотриманню порядку, та рухатися в напрямку лідерства, тобто до визначення образу (залучаючи весь колектив), доведення її до відома, а також визначення напрямку та забезпечення того, що перераховані дії допоможуть дійти образу. Спільне бачення є рушійною силою змін, а лідер-візіонер повинен переконати інших слідувати за ним.

Опір змін

Слід пам'ятати про те, що всі програми змін викликатимуть опір тих, кого стосуватимуться ці зміни найбільшою мірою. Люди бояться невідомого, втратять комфорт відомої їм добре рутини, бояться втратити контроль і сподіваються того, що зміни спричинять збільшення обсягу роботи. Ключовим питанням є те, щоб потреба змін була сильнішого від опору.

До того, як людина сприйме зміни, вона проходить через чотири фази:

1. Заперечення – цього взагалі не повинно бути! Чому я? Керівництво повинно надати повну інформацію та пояснити необхідність запровадження змін; треба залучити людей до створення образу майбутнього.
2. Опір – буду з цим боротися! Треба слухати людей та виявляти симпатію.
3. Обстеження – чи я знайду в цьому щось для себе? Слід організувати курси та показати користь змін.
4. Залучення – розумію, що несе за собою майбутнє і бачу свою роль у цьому.

Слід визначити довгострокові цілі, зауважити та винагородити досягнення й позитивні реакції на зміни.

Можна виокремити три основних джерела опору:

1. Невпевненість причин і наслідків зміни (занепокоєння впливом змін на власну працю).
2. Небажання відмовитися від наявних привілеїв (користь від запровадження зміни для всієї організації та позитивні наслідки для деяких осіб можуть не компенсувати витрат на цю зміну інших осіб – втрата влади, престижу, платні).

3. Усвідомлення слабких сторін пропонованих змін (члени організації можуть вбачати потенційні проблеми).

Лідери мають встановити справжні причини опору та намагатися подолати їх, використовуючи такі методи:

1. Навчання, інформування, пояснення – якщо заздалегідь буде пояснено підвладним, групам та всій організації необхідність зміни, її запровадження може бути легшим. Це слід застосовувати в тій ситуації, коли не вистачає інформації або ж інформація та аналіз не точні. Якщо вдасться переконати людей про необхідність запровадження зміни, вони здебільшого допомагають у цьому. Згаданий метод, проте, може вимагати великої роботи, особливо в тій ситуації, коли ми маємо справу з великим колективами.
2. Участь та залучення – опір стосовно зміни зменшується через залучення зацікавлених осіб в її планування. Цей метод застосовується тоді, коли ініціатори змін не мають всіх необхідних інформацій для планування зміни, а інші мають потужні сили, щоб протистояти цій зміні. Перевагою цього методу є залучення людей до запровадження зміни, а ті інформації, які знаходяться в їх розпорядженні, вносяться до плану змін. Цей метод також може вимагати часу, особливо якщо учасники запланують невідповідні зміни.
3. Полегшення та підтримка – полегшення процесу, забезпечення підтримки. Цей метод застосовується в тій ситуації, коли люди чинять опір запровадженню змін, оскільки мають проблеми з пристосуванням до них. При виникненні проблеми пристосування жоден інший метод не має такої результативності, як цей. Проте його застосування може забрати багато часу та бути дорогим.
4. Переговори та погодження – проведення переговорів з противниками змін, іноді письмове підтвердження домовленостей. Цей метод застосовується тоді, коли певна сильна група зі значною силою опору виразно втрачає в результаті зміни. Іноді таким чином можна уникнути значного опору. Проте це може бути дорогим процесом, якщо інші групи захочуть цим скористатися.
5. Маніпуляція та кооптація – приховане переконування осіб або груп до підтримки зміни чи залучення лідера групи до процесу планування змін. Застосовується тоді, коли інші методи не дають результатів. Може бути швидким і недорогим способом боротьби з опором, але в майбутньому може стати причиною проблем (якщо люди відчуватимуть те, що ними маніпулюють).
6. Відкрите або приховане змушення – змушення погодитися зі зміною за допомогою відкритих чи прихованих загроз звільнення, непідвищення на посаді тощо. Такі методи пов'язані з ризиком втрати підтримки в майбутніх прагненнях зміни. Застосовується в тій ситуації, коли ініціатори змін мають значну владу, а успіх має принципове значення. Це швидкий метод та може подолати опір будь-якого виду, але може бути й ризиковим, якщо в результаті люди розгніваються на ініціаторів.

Моніторинг поступального розвитку

Коли образ майбутнього та цілі визначено слід встановити способи здійснення моніторингу поступального розвитку. Багато програм змін не вдалися, оскільки не було застосовано відповідних способів перевірки. Також мають існувати ефективні системи збору необхідних даних.

Бенчмаркінг та постійне вдосконалення

Важливим елементом управління змінами є концепція постійного вдосконалення. Добрим інструментом її втілення є бенчмаркінг. Системна методика порівняння себе з іншими – це відкриття причин того, чому деякі організації функціонують краще, ніж інші. Метою бенчмаркінгу є творче наслідування найкращого досвіду діяльності. Таким чином стимулюється удосконалення.

Бенчмаркінг складається з семи етапів:

1. Визначення предмета бенчмаркінгу.
2. Визначення найсуттєвіших змінних величин, які будуть обстежуватися.
3. Визначення найкращих у своєму класі.
4. Оцінка чіткості функціонування найкращих.

5. Оцінка власної чіткості функціонування.
6. Визначення програм і дій, які нівелюють відмінності.
7. Запровадження змін і моніторинг результатів.

Бенчмаркінг може застосовуватися на кожному рівні: він може передбачати порівняння відділів у міністерстві чи установі, порівняння одних установ з іншими або з зовнішніми організаціями, але такими, які досягають добрих результатів та мають добру репутацію!

Державна служба має запроваджувати постійне вдосконалення. Це може означати необхідність затвердження способу вимірювання досягнутого прогресу.

Для цього, зокрема, можна використати Загальну модель оцінювання (**Common Assessment Framework – CAF**) та Модель Європейського фонду управління якістю (**The European Foundation for Quality Management Excellence Model [EFQM]**). Його застосовують тисячі організацій. Забезпечує постійне і вимірюване зростання результатів і є потужним інструментом, що служить виокремленню тих аспектів, які зумовлюють успіх організації. **EFQM** може застосовуватися для здійснення самооцінювання або ж певних форм зовнішнього контролю. Він надає інформацію про те, що вдосконалила організація, а що ще слід зробити.

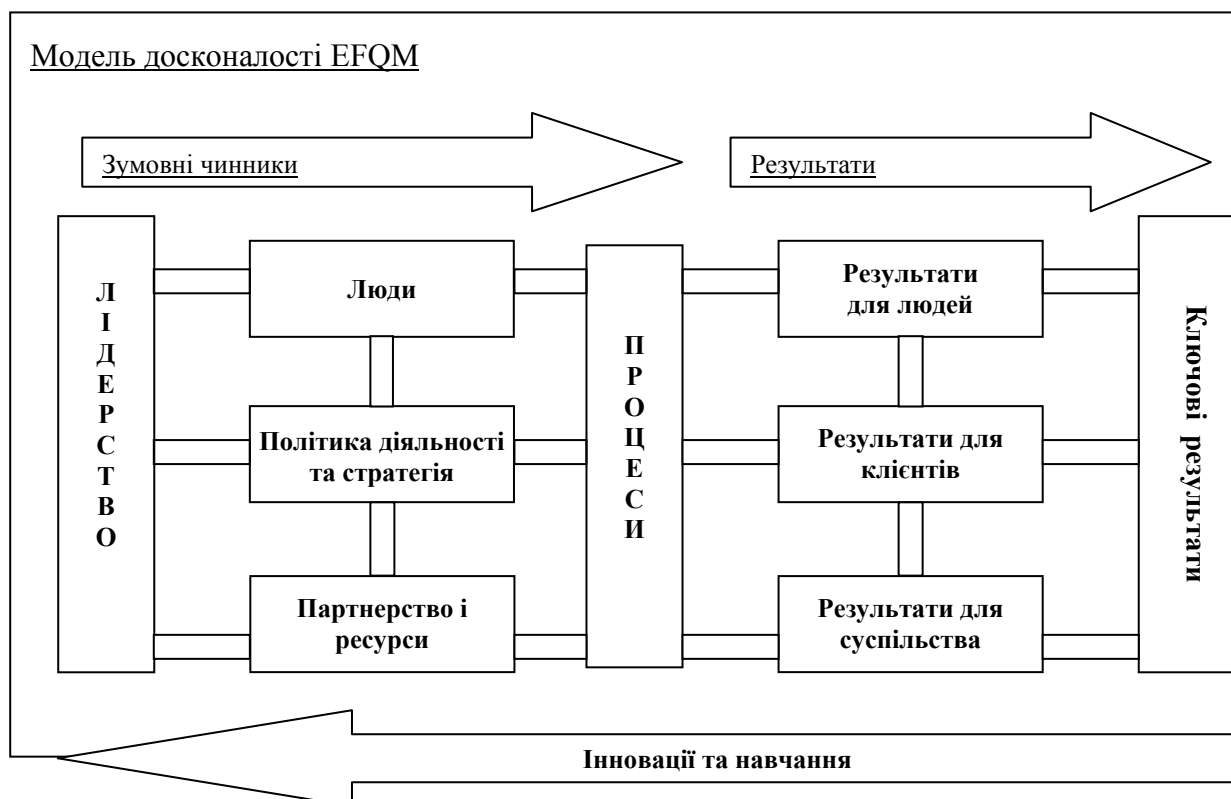
Подальші інформації про [EFQM] та його похідну Common Assessment Framework (CAF) містяться в Додатку 4.

Додаток 4. Вказівки до управління змінами/загальна модель оцінки

1. Принципи управління змінами

У цій частині представлені принципи та моделі, які можуть допомогти організації в ефективному управлінні змінами.

Починаючи з п'ятдесятих років застосовується декілька моделей. Американці Едвард Демін, Філіп Кросбі та Джоєф Джуран проводили перші дослідження в Японії. На базі цих досліджень було створено Модель якості Болдрідж, який було взято за стандарт у Сполучених Штатах. Дослідження, які паралельно велися в Європі на базі американських подібних досліджень, призвели до опрацювання Моделі досконалості Європейського фонду управління якістю (який найчастіше скорочено називається EFQM) та її похідної, яка називається Загальною моделлю оцінки (англ. Common Assessment Framework (CAF)). У графічному вигляді модель EFQM є такою:



Порівняно з повною моделлю якості CAF дуже “легкий” та стосуються лише найвищого рівня організаційної структури. Так само як і EFQM, CAF є моделлю самооцінки, в рамках якої створена група працівників організації може здійснити критичну самооцінку згідно зі структурою CAF. Модель дає змогу ставити складні питання, які стосуються діяльності організації та досягнутих нею результатів, а також становить базу для планування програм реформ і вдосконалення в організації.

Модель CAF використовує таку саму, що й EFQM, структуру з дев’яти позицій, яка описує головні аспекти діяльності організації.

Кожна позиція містить перелік критеріїв, що стосуються головних завдань, які слід проаналізувати. В третій частині детально обговорені критерії, які містяться в пунктах Лідерство, Політика діяльності та стратегія, Управління людськими ресурсами та дуже коротко – решта критеріїв.

На базі відповідей, даних на питання, виставляється одна з п’яти оцінок:

- не розпочаті/не реалізовані/ не знаю;
- певний невеликий прогрес;
- значний прогрес;
- запроваджена вся сфера діяльності;
- найвищий стандарт реалізації та контролю: запроваджено цикл безперервного вдосконалення.

У такій формі CAF є доступним як інструмент самооцінки для всіх організацій державного сектора, які зацікавлені застосуванням Управління якістю.

Нині модель CAF перекладено вісьмома європейськими мовами (англійською, фінською, французькою, іспанською, голландською, німецькою, норвезькою та португальською). Переклади іншими мовами тривають.

2. Ключові галузі діяльності при застосуванні Загальної моделі оцінки

У цій частині ми детально описуємо те, яким чином Загальна модель оцінки може використовуватися для започаткування програми змін. У ході семінарів застосовувалася Загальна модель оцінки з метою ідентифікації на базі досвіду учасників сильних сторін і галузей, які вимагають удосконалення за трьома критеріями:

- лідерство;
- політика діяльності та стратегія;
- управління людськими ресурсами.

Складники EFQM та CAF є важливим з погляду рівномірного управління змінами, проте, якщо початкові зусилля мають бути десь на чомусь зосереджені, то це мають бути згадані галузі.

Завдання, ідентифіковані CAF як ключові з погляду управління та вимірювання змін, які відбуваються в організації, пояснені нижче:

Критерій 1: Лідерство

Визначення

Лідерство – це спосіб, за допомогою якого лідери та менеджери опрацьовують та уможливають реалізацію місії й образу майбутнього організації державного сектора, розвивають цінності, необхідні для досягнення тривалого успіху. Вони запроваджуються в життя за допомогою відповідних дій та поведінки та особистого залучення до розвитку й реалізації систем управління в своїй організації.

Ключові імплікації

Слід розрізняти роль політичного лідерства та лідерства, яке здійснюють керівники та лідери в публічному секторі. Самооцінка та організаційне вдосконалення мають співвідноситися до ролі лідерів і менеджерів та їх зв’язків з роллю політиків. Модель досконалості в державному секторі не пробує оцінювати “якості” політичної сфери, а лише управління вдосконаленням в організації та спосіб, яким формулюється політика діяльності в

категоріях аналізу, визначення горизонту та стратегічного планування. Оцінка організації є чимось зовсім відмінним від політики, яка формується за межами відповідальності організації. Політичні справи мають значення лише в такому обсязі, в якому перед організацією чітко поставлені завдання в галузі формулювання або реалізації політики дії.

Головними рисами організацій державного сектора, крім відповідних стратегічних аспектів, які мають значення з погляду оцінки результатів є:

- бездоганне надання послуг;
- модернізація й управління змінами;
- діяльність у межах законодавчої, правової та регуляторної систем;
- демократична відповідальність;
- ефективність;
- господарність.

Лідери/керівники в державному секторі, як правило, в своїй роботі повинні прирівнювати цілі громадян до цілей політики. Лідери/керівники – це вищі службовці, які управляють організацією та відповідають за її щоденну діяльність.

Організація повинна поставити перед собою такі питання стосовно критерію лідерства:

Що керівництво організації робить у таких галузях:

а) Опрацювання чіткого бачення, місії та цінностей.

Приклади показників конструктивних дій:

- опрацювання та донесення місії та бачення;
- переведення бачення та стратегічних цілей у площину оперативних цілей і конкретних дій;
- залучення зацікавлених сторін у процес визначення цілей та побудови стратегії.

б) Демонстрація особистого зацікавлення та зразок постійного вдосконалення.

Приклади показників конструктивних дій:

- розвиток системи управління організацією;
- донесення бачення та стратегії на всі рівні в організації;
- підтримка культури стимулювання, ідентифікації, планування та запровадження інновацій;
- заохочення та підтримка навчання, використання науки.

в) Мотивування та підтримка працівників.

Приклади показників конструктивних дій:

- стимулювання та заохочення до передання повноважень;
- передання коштів на науку та вдосконалення;
- зауваження колективних та індивідуальних зусиль;
- надання працівникам допомоги в реалізації планів і цілей;
- запровадження в життя програм нагород і заохочень.

г) Пожвавлення зацікавленості з боку клієнтів, громадян і партнерів.

Приклади показників конструктивних дій:

- виконання, усвідомлення та реагування на потреби;
- побудова партнерства та мережі;
- участь у діяльності професійних організацій, представницьких груп і груп інтересів;
- підтримка та участь у діях, спрямованих на вдосконалення умов та результативність внеску організації в суспільство.

*Критерій 2: Політика дії та стратегія*Визначення

Політика діяльності та стратегія – це те, яким чином організація реалізує свою місію і бачення за допомогою чіткої стратегії, спрямованої на одержувачів, яка підтримується відповідною політикою діяльності, планами, цілями та процесами.

Ключові імплікації

Політика діяльності та стратегія належать до внутрішньої культури, структури та короткострокових і довгострокових дій, з урахуванням пріоритетів, напрямків і потреб різних зацікавлених сторін. Вони мають відбивати визначені організацією принципи досконалості в державному секторі та способи досягнення цілей за умови збереження згаданих принципів. Організації повинні здійснювати постійний критичний моніторинг своєї політики дії та стратегії, а також процедур і планів, які їх стосуються, та того, чи вони відповідають цим вимогам. Критерій “Політика дії та стратегія” відбиває наміри, орієнтацію та методiku, які застосовує організація для запровадження змін у житті.

Організація має поставити перед собою такі питання стосовно критерію “Політика дії та стратегія”:

Що робить організація в таких галузях:

а) Опрацювання, аналіз та актуалізація політики діяльності і стратегії на базі чітких критеріїв.

Приклади показників конструктивних дій:

- зв’язок політики діяльності та стратегії з місією, баченням та цінностями організації;
- врівноваження довгострокових та короткострокових пресингу й вимог;
- ідентифікація та критичне обстеження ключових структур і процесів;
- визначення потреб реорганізації та методів вдосконалення.

б) Обґрунтування політики та стратегії інформацією про нинішні та майбутні проблеми одержувачів.

Приклади показників конструктивних дій:

- організація відповідних обстежень думки клієнтів, громадян, працівників, суспільства й уряду;
- врахування результатів цих обстежень;
- розвиток внутрішніх каналів доведення до відома планів, цілей і результатів внутрішніх порівнянь.

в) Реалізація політики діяльності та стратегії за допомогою каскадних процесів, процесів порівняння, визначення пріоритетів, погодження та доведення до відома планів і цілей.

Приклади показників конструктивних дій:

- обстеження рівня усвідомлення стратегії, планів діяльності та пріоритетів;
- врахування планів та пріоритетів у процесі планування на колективному та індивідуальному рівнях.

г) Побудова бази, яка б забезпечувала можливість для організації здобувати знання та безперервно вдосконалюватися.

Приклади показників конструктивних дій:

- створення статистичної бази минулих і нинішніх показників;
- ініціювання обстежень і порівнянь, які стосуються суспільних, екологічних, економічних, правових та демографічних проблем;
- порівняння результатів з результатами інших організацій;
- запровадження управління якістю в організації.

Критерій 3. Управління людськими ресурсами

Визначення

Управління людськими ресурсами – це той спосіб, у який організація управляє, розвиває та передає знання і можливості своїх працівників на індивідуальному, колективному рівнях та на рівні всієї організації, за допомогою якого вона планує згадані заходи з метою підтримки своєї політики дії, стратегії та результативних дій своїх працівників.

Ключові імплікації

Людські ресурси організації охоплюють усіх працівників та інших осіб, які безпосередньо або опосередковано обслуговують клієнтів органів управління. Сюди входять всі групи працівників та волонтерів, частина з яких потребує особливої допомоги в досягненні повного потенціалу в роботі.

Організація має поставити перед собою такі питання стосовно критерію “Управління людськими ресурсами”:

Що робить організація в таких галузях:

а) Планування, управління та вдосконалення інструментів і способів управління людськими ресурсами у зв’язку з політикою дії, стратегією, структурами та процесами всієї організації.

Приклади показників конструктивних дій:

- опрацювання та поширення принципів управління;
- курси для керівників;
- застосування таких критеріїв, як лідерські здібності в процесі набору та професійного розвитку;
- заохочення до оцінювання керівників працівниками;
- запровадження гнучкості (в рамках політики діяльності органів державного управління та чинного законодавства) у сфері винагороджень та умов зайнятості задля оптимізації результатів для організації та працівників.

б) Набір та професійний розвиток обмежуються згідно з принципами чесності та рівних можливостей.

Приклади показників конструктивних дій:

- запровадження механізмів інституційної вразливості на проблеми людей з особливими потребами або дискримінації;
- опрацювання та реалізація політики діяльності, яка б забезпечувала рівноправ’я всіх груп та осіб: чоловіків, жінок, людей з особливими потребами, іноземців тощо;
- пробудження усвідомлення проблем здоров’я, безпеки, екології та громадської відповідальності.

в) Розвиток здібностей та нових компетенцій працівників.

Приклади показників конструктивних дій:

- опрацювання та поширення політики підтримки навчання;
- здійснення систематичного аналізу потреб навчання з метою забезпечення того, щоб компетенції відповідали рівневі нинішніх і майбутніх потреб організації;
- опрацювання планів управління людськими ресурсами на базі обстежень працівників;
- доведення до відома працівників інформації про можливе навчання.

г) Опрацювання практичних дій з метою залучення працівників до процесу вдосконалення та забезпечення для них можливості діяльності.

Приклади показників конструктивних дій:

- діалог поміж працівниками та керівництвом;
- оцінювання працівниками управління людськими ресурсами;
- визначення цілей діяльності та способів їх контролю;

- розвиток каналів комунікації з метою передавання найкращого практичного досвіду та знань;
- запровадження програм оцінювання працівників з урахуванням мотивації та внеску в розвиток організації.

Відповіді на вище наведені питання повинні базуватися на фактах, а не лише на думках. Способи оцінки відповідей наведені в частині 2.

Відповіді визначають сильні сторони та галузі, які потребують удосконалення. Це полегшить створення планів діяльності довкола пріоритетів. Плани враховуватимуть:

- короткострокові здобутки – які швидко показуватимуть те, що відбуваються зміни;
- ключові пункти – фактичні глибокі зміни, які потребують часу.

До решти критеріїв, як у моделі CAF, так і EFQM належать:

Критерій 4. Партнерство та ресурси

Яким чином організація планує й управляє контактами із зовнішніми партнерами та як розпоряджається внутрішніми ресурсами з метою реалізації стратегії та ефективного керування процесом.

У вищезгаданому критерії слід виокремити:

- управління контактами із зовнішніми партнерами;
- управління фінансами;
- управління устаткуванням, будівлями та матеріалами;
- управління технологією;
- управління інформацією та знаннями.

Критерій 5. Процеси

Яким чином організація планує, управляє та вдосконалює процеси задля реалізації політики діяльності і стратегії та повного задоволення клієнтів і одержувачів.

Можна виокремити:

- систематичне планування й управління процесом;
- вдосконалення, запровадження інновацій задля задоволення вимог клієнтів;
- планування та розвиток продуктів і послуг згідно з потребами й очікуваннями клієнтів;
- створення, постачання продуктів та надання послуг;
- зміцнення зв'язків із клієнтами.

Критерій 6. Результати для клієнтів

Чого досягає організація у зв'язках із зовнішніми клієнтами.

Критерій 7. Результати для працівників

Чого досягає організація у відносинах зі своїми працівниками.

Критерій 8. Результати для суспільства

Чого досягає організація у відносинах з місцевою громадою та з суспільством (на батьківщині і за кордоном).

Критерій 9. Ключові результати

Чого досягає організація (порівняно з планами)

3. Чинники змін в Польщі

До цієї частини вміщено інформацію про сили за і проти змін, які наявні у Польщі. Матеріал опрацьовано на базі семінарів, які відбувалися в червні 2001 року.

До учасників семінарів звернулися з проханням ідентифікувати найсильніші чинники, які впливають на зміни як позитивного плану, тобто ті чинники, які допомагають у запровадженні змін, так і негативного – чинники, які заважають або унеможливають запровадження змін.

Несподіванкою не стало те, що окремі групи наводили дуже подібні відповіді, які охоплюють чотири галузі, а в кожній з них свою роль відіграють як позитивні, так і негативні сили:

Позитивні чинники. Усвідомлення необхідності змін та бажання їх запровадження

- Більшість людей розуміє, що в суспільстві відбуваються раптові зміни.
- Вони також знають, що зміни необхідні та неминучі.
- Це відбивається на робочих місцях у вигляді зусиль, спрямованих на поліпшення якості послуг та збільшення ефективності.

Політична воля та бажання змін

- Уряди та політики також розуміють необхідність змін.
- Їх обирають у повноважуючи запроваджувати зміни на благо суспільства.
- Здійснюється дедалі сильніший тиск на уряди в напрямку модернізації та підвищення стандартів послуг.

Деякі лідери і менеджери хочуть змін:

- Всередній організації, як правило, 10% осіб активно прагнуть змін, решта ідуть за течією.
- Згадані особи знаходяться на відповідних місцях в організації та отримують підтримку, вони можуть потягнути за собою пасивні 80%.

Винагороди, нагороди та підвищення мають бути пов'язані зі змінами

- Успіх у запровадженні змін вимагає відповідної поведінки. Тих, хто підтримує бажані зміни, винагороджують за допомогою системи оцінювання, нагород та інших заохочень.
- Аналогічно, тих, які виявляють “невідповідне” ставлення, не повинні підтримувати та нагороджувати.

Негативні чинники. Опір і страх перед змінами, відчуття безпеки при збереженні статус-кво:

- Більшість людей спочатку почувають себе погано в протистоянні змінам, якщо вони стосуються їх безпосередньо.
- Відмова – це здебільшого перша реакція, далі – опір.
- Доведення причин змін і вислуховування причин занепокоєння допомагають змінити ставлення до залучення.

Політичний тиск та запровадження змін заради самих змін

- Уряди, як правило, поставлені перед лицем широких програм, які передбачають потенційно конфліктні пріоритети.
- Успіх запровадження змін, як правило, вимагає довгострокового залучення, а уряди мають короткотермінові пріоритети.
- З метою запровадження вдосконалень дуже часто уряди впроваджують дуже багато ініціатив, які можуть накладатися одна на одну.

Деякі лідери та менеджери чинять опір змінам:

- В середній організації приблизно 10% осіб чинять активний опір змінам, решта ідуть за течією.
- Невелика група може завдати великої шкоди, але зусилля слід концентрувати на 10% позитивних, які можуть потягнути за собою інших.

Немає ефективних способів оцінювання поступальності та запровадження подальших удосконалень

- Якісна програма змін повинна мати чітко визначені цілі – чого ми хочемо досягнути завдяки змінам.
- Мають існувати системи регулярного оцінювання поступальності в досягненні цілей і запровадження необхідних виправлень.

Для того щоб програма вдалася, слід плекати чинники, які впливають на неї позитивно, а негативні чинники – усувати або нейтралізувати. З цією метою має існувати система ідентифікації позитивних і негативних чинників, переваг організації та сфер, які потребують удосконалення. Найкращим способом є застосування однієї з вище описаних моделей удосконалення.

Додаток 5. Управління ризиком

Вступ

Функціонування організації за визначенням пов'язане з прагненням досягти поставлених цілей. Організація існує для чогось, щоб надавати послуги або створювати інші блага на користь суспільства. Якою б не була мета, але її досягнення пов'язане з різноманітним ризиком.

Завдання керівництва полягає в такій реакції на ризик, яка б збільшувала ймовірність досягнення мети. Засоби досягнення цього обмежені, отже, йдеться про оптимальну реакцію на ризик, впорядкування за його значенням.

Іти на ризик необхідно – єдиним способом його повного уникнення є неробство, що, в свою чергу, забезпечує те, що цілі не будуть досягнуті. І тому керівники повинні мати відповідні здібності й інструменти досягнення цілей. Ризик полягає в непевності результатів (позитивних або негативних). Термін “потенційний ризик” стосується комбінації ймовірності виникнення подій та сили їх впливу.

- Ймовірність: прорахована ймовірність того, що відбудеться якась подія (разом з оцінюванням частоти повторення).
- Вплив: прорахований ефект або результат виникнення певної події.

Управління ризиком полягає у зведенні ступеня потенційного ризику до прийнятного рівня через дію на ймовірність і вплив (або на обидва чинники одночасно). І тому воно потребує ідентифікації тих елементів, які слід враховувати, але які не завжди переважають під контролем.

Ризик можна сприймати у два способи

- Як безпосередню загрозу (події, які завдають шкоди), яка може призвести до недосягнення мети.
- Як шанси, які, якщо їх використати, можуть удосконалити спосіб досягнення цілі, але в оточенні небезпеки.

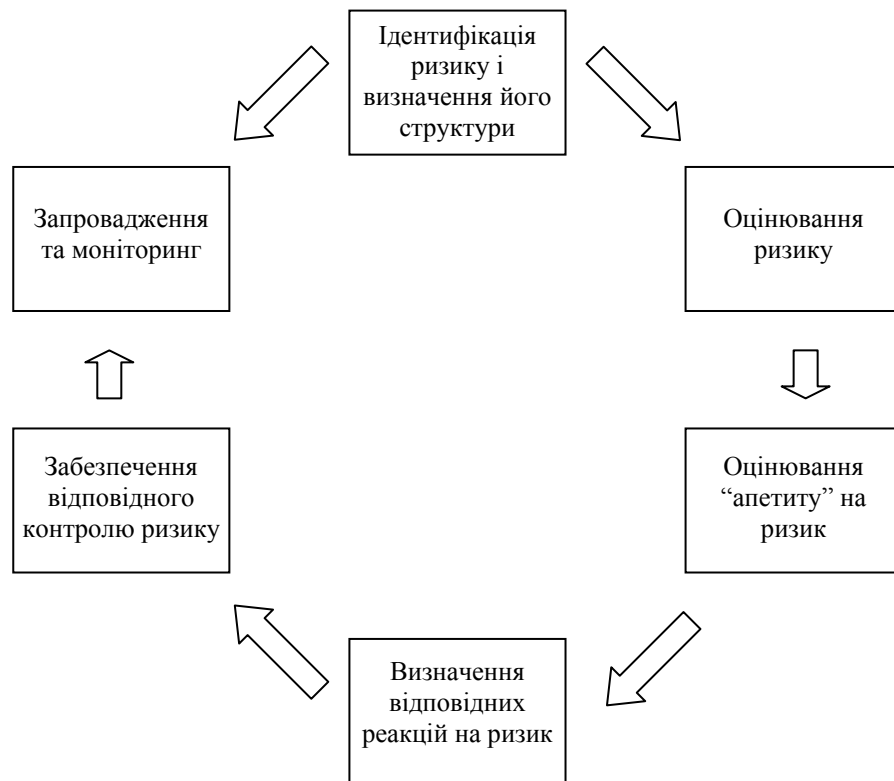
В обох випадках для того, щоб забезпечити існування узгодженої та зрозумілої методики досягнення своїх цілей організація повинна мати зв'язну стратегію управління ризиком.

Цей посібник не ставить за мету запропонувати лише один метод управління ризиком, ми не маємо також наміру повчати читача, як слід управляти ризиком. Це не було б можливим, оскільки проблеми, пов'язані з ризиком є характерними для цієї організації і тільки для неї.

Натомість цей посібник, оскільки про це говорить його назва, ставить за мету представити певні напрями для опрацювання стратегії того, як можна впоратися з ризиком. Він представляє певні інструменти та техніки, які може використати організація, оцінюючи адекватність своїх процедур управління ризиком стосовно всіх видів ризику, на який вона йде в своїй щоденній діяльності.

Цикл стратегічного управління ризиком

Процес управління має циклічний характер:



Окремі елементи цього циклу будуть детально описані в дальшій частині.

Ідентифікація ризику та визначення його сфери

Є три важливі принципи, які стосуються аналізу ризику:

- застосування в усій організації одного методу;
- побудова чіткої структури для всього процесу так, щоб кожен елемент або рівень ідентифікації ризику мав своє місце в загальній структурі;
- побудова затвердженої на керівному рівні структури, в рамках якої відбуватиметься ідентифікація ризику.

Стратегічний підхід до управління ризиком залежить від його ідентифікації за ключовими цілями організації. Організації, які власне так побудували структури управління ризиком, переконалися в тому, що на цьому рівні слід було б обмежити кількість цілей максимум до десяти. Потім вивчається та оцінюється ризик, який стосується лише цих цілей, що дозволяє ідентифікувати невелику кількість ключових видів ризику.

Інструмент ідентифікації ризику

Необхідно застосовувати відповідний інструмент ідентифікації ризику.

Здебільшого застосовуються два інструменти:

- Замовлення проведення аналізу ризику: створюється група, перед якою поставлено завдання проаналізувати всі операції та дії, що виконує організація в зв'язку з реалізацією цілей та ідентифікацією пов'язаного з ними ризику. Ця група повинна провести інтерв'ю з ключовими працівниками на всіх рівнях та на їх базі побудувати профіль ризику для всієї сфери дій.
- Контроль та самооцінка стосовно ризику (англ. Control and Risk Self Assessment, CRSA). Методика діє знизу, в рамках якої кожен підрозділ на всіх рівнях організації

аналізує свої дії та передає вище свій діагноз щодо ризику. Цього можна досягти за допомогою документації (структура діагнозу визначена в анкетах) або за допомогою практичних занять (які ведуть особи, що мають відповідні навички та допомагають групам працівників визначити ризик, пов'язаний з виконанням їхніх обов'язків). Ці методики не взаємозамінними, в процесі оцінювання ризику бажаним було б поєднання обох підходів – дії знизу та зверху.

Категорії ризику

Одним з труднощів проведення аналізу та оцінювання ризику є те, що наявні різні його види, які не завжди легко між собою порівняти. Проте ключовим етапом у кожній зі спроб оцінити ризик є визначення меж його різновидів. Варто проводити аналіз ризику, пов'язаного з якимось певним джерелом, або ж того, який може допровадити до визначених наслідків. Проте здебільшого ризик містить обидва ці елементи. В нижче наведеній таблиці представлені різновиди ризику, які проявляються найчастіше, та приклади їх джерел і ефектів. Ця таблиця, можна сказати впевнено, не охоплює всіх можливостей. Більшість організацій ідентифікує інші різновиди ризику, які наявні в їхній діяльності.

Встановлення “власності”

Значення ідентифікації ключових різновидів ризику не базується лише на визначенні сфер, на які слід призначити кошти в управлінні ризиком, але й на визначенні відповідальності за управління цими різновидами ризику.

Значення встановлення “власності” ризику

Управління ризиком є найефективнішим тоді, коли відповідальність за кожен ключовий різновид ризику буде встановлена за відповідною особою з керівництва. Без такої “власності” на найвищому рівні відповідальність та право на здійснення контролю, найімовірніше, не виконуватимуться ефективно.

Координація “власності” ризику

Система передання “власності” може бути створена по-різному. Нижче представлені механізми її створення на прикладі приватних фірм:

- Визначені “власники” ризику можуть створити Комітет з питань управління ризиком, який працює на правах підкомісії правління.
- Там, де керівництво працює у формі правління, “власність” ризику можна встановити за окремими членами правління, а управління ризиком зробити постійним пунктом програми засідань.
- Якщо до складу Ревізійної комісії входить велика кількість представників вищого керівництва, то “власність” ризику можна встановити за конкретними членами Ревізійної комісії та звернутися до Комісії з пропозицією проводити регулярний аналіз проблем, пов'язаних з управлінням ризиком.

Важливими є не стільки деталі цього процесу, скільки факт того, що власність ризику знаходиться на найвищому рівні. Також важливо, щоб:

- незалежно від ухваленної структури було також створено механізм інформування шефа відомства про проблеми, пов'язані з ризиком.
- “Власники” ризику усвідомлювали те, що їх участь у будь-яких комісійних структурах не применшує їхньої особистої відповідальності за визначений за ними ризик.

Оцінка ризику

Для того щоб ухвалити рішення стосовно ризику не достатньо того, щоб стверджувати про його існування. Слід оцінити його значення. З цією метою в рамках проведення оцінки слід застосувати єдиний інструмент ідентифікації. Однією з головних цілей оцінки ризику є внесок у прийняття рішення про дії, які слід провести. І тому таке значення має зв'язність оцінки ризику.

Принципи оцінки

Деякі різновиди ризику підлягають діагностиці, яка має свій кількісний вираз, особливо фінансовий ризик. Для інших різновидів ризику, наприклад, пов'язаного з репутацією, єдине, чого можна досягнути, – це суб'єктивна оцінка. В цьому сенсі оцінка ризику є радше мистецтвом, ніж наукою. Навіть якщо оцінку не можна висловити в числах, слід встановити масштаб оцінки ризику, наприклад, високий/середній/низький. Краще застосовувати невелику кількість категорій, оскільки спроба надто деталізованої оцінки може призвести до виділення таких рівнів ризику, яких у дійсності і не можна виокремити. Слід пам'ятати про те, щоб керівництво прийняло рішення про шкалу оцінок конкретних різновидів ризику.

Застосування моделей

Оцінка конкретних різновидів ризику на різних рівнях організації повинна застосовуватися з використанням моделі, яку можна використати для порівняння результатів. Слід побудувати модель, яка б полегшила опрацювання та поєднання оцінки з метою створення загального профілю ризику. Створення моделі ризику, як і розподіл ризику за категоріями, передбачає використання суб'єктивної оцінки як у ході її побудови, так і в ході інтерпретації результатів. З досвіду праці з подібними моделями випливає те, що, якщо результати здаються “дивними” для осіб, які добре знають організацію та її діяльність, то перед тим як отримати належні результати, слід неодноразово вносити поправки. Це не є внесення заздалегідь прийнятих принципів і не перекручування моделі “під себе”, це лише відбиття факту того, що оцінка ризику є мистецтвом, а управління ризиком полягає радше в оцінюванні, ніж у звичайних розрахунках.

Категорія ризику

Зовнішні	
1. Інфраструктура	Ризик, пов'язаний з інфраструктурою, наприклад, система перевезення працівників, система енергопостачання, постачання, економічні відносини з партнерами, залежність від інтернету та електронної пошти.
2. Економіка	Ризик пов'язаний з економічними чинниками, наприклад, процентні ставки, курси валют, інфляція.
3. Правове та регуляторне середовище	Ризик пов'язаний з законодавством та положеннями, дотримання яких має зменшити небезпеку.
4. Природне середовище	Ризик пов'язаний з використанням пального, забрудненням.
5. Політика	Ризик пов'язаний з можливими перепонами політичного характеру, наприклад, зміна уряду.
6. Ринок	Ризик пов'язаний з конкуренцією та пропозицією товарів.
7. Форс мажор	Ризик пов'язаний з такими пригодами як пожежа, повінь, землетрус.
Фінансові	
8. Бюджетний	Ризик пов'язаний з доступністю коштів або їх розподілом.
9. Шахрайство або крадіжка	Ризик пов'язаний з непродуктивною втратою коштів.
10. Страхування	Ризик пов'язаний зі сферами, в яких можна застрахувати втрати.
11. Інвестиції	Ризик пов'язаний з ухваленням відповідних інвестиційних рішень.
12. Відповідальність	Ризик пов'язаний з правом розв'язувати питання в судовому порядку, бути притягнутим за певних обставин.
Діяльність	
13. Стратегія	Ризик пов'язаний з адекватністю та якістю стратегічних рішень.
14. Оперативна (завдання)	Ризик пов'язаний з процедурами, які застосовуються з метою досягнення поставлених цілей.

15. Інформації	Ризик пов'язаний з адекватністю інформацій, на базі яких приймаються рішення.
16. Репутація	Ризик пов'язаний з публічною репутацією, яку має організація та її наслідками.
17. Передання ризику	Пов'язано з ризиком, який може бути переданий або передачею ризику за невідповідною ціною.
18. Технології	Ризик пов'язаний з застосуванням технологій з метою досягнення поставлених цілей.
19. Проекти	Ризик пов'язаний з плануванням проектів та процедурами управління.
20. Інновації	Ризик пов'язаний з використанням нових можливостей досягнення здобутків
Людські ресурси	
21. Працівники	Ризик пов'язаний з доступністю й утриманням відповідних працівників.
22. Техніка безпеки та гігієни праці	Ризик пов'язаний зі здоров'ям працівників.

Оцінка “апетиту” на ризик

Важливим аспектом ідентифікації ризику є оцінка “апетиту” на ризик, який виявляє організація.

Визначення “апетиту” на ризик

“Апетит” на ризик – це ступінь ризику, на який організація готова піти, до того як визнає необхідність втручання. Навіть ризик, який відкриває можливості, пов'язаний з небезпекою, яка потенційно обмежує можливості їх використання. І тому слід оцінити “апетит” стосовно можливих здобутків. Оскільки засоби, призначені на контроль ризику, обмежені, слід приймати рішення з погляду критерію господарності, а саме витрату яких коштів ми можемо собі дозволити для того, щоб досягти визначеного рівня контролю ризику? За винятком екстремальніших ситуацій, дуже рідко вдається уникнути ризику, несучи розумні витрати.

“Апетит” на ризик може бути конкретно пов'язаний з особливим різновидом ризику, а може визначатися загальніше. У цьому разі слід визначити межі ризику, які організація наразі схильна прийняти.

Риси визначення “апетиту” на ризик

Кожна організація повинна визначити свій власний “апетит” на ризик. Рішення про реагування на ризик мають прийматися в контексті конкретного рівня ризику, на який організація хоче піти. В різних організаціях прийнятний рівень ризику відрізняється залежно від значення наданого різним видам ризику. Наприклад, прийнятний фінансовий ризик може відрізнятися в залежності від таких чинників, як розмір цього бюджету, джерела втрати або інших різновидів ризику, пов'язаних з цією втратою, наприклад, поганий відгук. Цей ризик може призвести до різноманітних наслідків, і якщо ще наслідок навіть великої фінансової втрати може бути прийнятним, то наслідок, наприклад, втрати здоров'я прийняти не можна. Отже, як структуру ризику, так і контроль над ним треба оцінювати дуже детально з метою зрівноваження потенційних здобутків, які випливають з ризику, та коштів на його обмеження.

Найважливішим є те, що унеможливлення найграницініших ситуацій зовсім не слід повністю уникати ризику. Попри те, що визначення рівня “апетиту” ризику є суб'єктивним, а не об'єктивним чи науковим завданням, – це важливий етап формулювання загальної стратегії управління ризиком.

Реакція на ризик

Результатом описаних дій буде профіль ризику цієї організації. Після визначення профілю ризику слід оцінити відповідні реакції на нього.

Реакція на ризик. Реакції на ризик можна поділити на чотири категорії:

Передання. У разі деяких різновидів ризику найкращою реакцією може бути передання його комусь іншому. Цього можна досягти за допомогою традиційних страховок або винагородження іншого суб'єкта за взятий на себе ризик.

Терпіння. Стосовно певних різновидів ризику можливості будь-яких дій можуть бути обмежені або ж кошти можливих дій можуть бути надто високими щодо потенційних здобутків. В таких випадках реакцією може бути терпимість до ризику.

Дія. Найбільша кількість різновидів ризику належить до цієї категорії. Ціллю дій необов'язково буде повне уникнення ризику, найчастіше – його зменшення до прийнятного рівня. Дії організацій стосовно ризику названі “внутрішнім контролем”. Це кроки, які здійснюються всередині організації, хоча їх наслідки можуть відчуватися і поза її межами. Вони мають на меті зменшення ризику до прийнятного рівня.

Відмова. Деякі різновиди ризику можуть бути зменшені до прийнятного рівня лише за допомогою відмови від цього виду діяльності. Слід визначити, що опція відмови від цієї діяльності в урядовому секторі порівняно з приватним може бути дуже обмеженою. Багато дій в урядовому секторі здійснюються, власне, тому, що ризик, пов'язаний з ними, є настільки великим, що не є іншого способу досягнення визначених цілей.

Визначення механізмів внутрішнього контролю ризику

Механізми внутрішнього контролю ризику передбачають дії, процедури, операції, які здійснює керівництво з метою збільшення ймовірності досягнення поставлених цілей.

І тому механізми внутрішнього контролю є реакцією на ризик та мають на меті зменшення ідентифікованої непевності результатів. Іноді застосовуваний термін “внутрішній контроль” показує, що цей механізм передбачає дії, до яких вдаються всередині організації, на противагу зовнішньому контролю, який здійснюється іншими суб'єктами.

Категорії механізмів внутрішнього контролю ризику

Засоби внутрішнього контролю можна поділити на чотири категорії:

Механізми виявлення. Вони мають на меті виявлення випадків виникнення небажаних результатів. За змістом їх застосовуються опісля, а також тоді, коли можна сприйняти втрати або завдані шкоди. Приклади механізмів виявлення: інвентаризація майна (перевірка того, чи складники майна не були незаконно вилучені), погодження операцій (виявлення незаконних операцій) та проведення ретроспективного аналізу, тобто висновки на майбутнє за реалізованими проектами.

Наказові механізми. Завданням вказаних механізмів є забезпечення досягнення бажаних результатів. Вони відіграють важливу роль особливо тоді, коли потрібно обов'язково уникати небажаних результатів, як правило, у зв'язку з технікою безпеки та гігієною праці або ж з охороною. Приклади цього різновиду механізмів: вимога носити захисний одяг під час виконання небезпечних робіт, вимога відповідного підвищення кваліфікації перед початком робіт без нагляду.

Превентивні механізми. Ці механізми мають на меті обмеження можливості виникнення небажаних наслідків. Чим важливіше, щоб небажаних наслідків не було, тим важливішим є застосування відповідних превентивних механізмів. Більшість засобів контролю, які застосовують організації, віднесені до цієї категорії. Приклади превентивних засобів: розподіл обов'язків – жоден із працівників немає права виконувати дії без згоди іншого, конкретного працівника (наприклад, особа, яка сплачує за накладною, не може замовляти товарів, що запобігає замовленню працівником товарів у приватних цілях за рахунок організації), або ж певні дії може виконувати лише вповноважений працівник (наприклад, тільки відповідно підготовлена та навчена особа може спілкуватися з представниками ЗМІ, що запобігає витоку до ЗМІ невідповідних коментарів).

Механізми коригування. Вони мають на меті коригування випадків виникнення небажаних результатів. Є одним зі способів відновлення втрат або виправлення завданої шкоди. Прикладом може бути застосування в угодах записів про повернення надлишків виплат. Страховки також можна вважати формою механізму коригування, оскільки вони дозволяють повернути фінансові втрати в разі реалізації ризику.

Пропорційність механізмів контролю

Запроваджуючи контрольні механізми, слід пам'ятати про те, щоб згадані механізми були пропорційними ризику. За винятком найекстремальніших небажаних результатів (як, наприклад, втрата людського життя), як правило, достатньо запровадити механізми, які даватимуть достатню впевненість у тому, що можлива втрата знаходитиметься в рамках “апетиту” на ризик цієї організації. Кожен з механізмів контролю пов'язаний з певними коштами, і тому дуже важливо, щоб згадані кошти були співвідносні до ризику. Загально кажучи, метою контрольних механізмів є обмеження ризику, а не його повне уникнення.

Забезпечення ефективного контролю ризику

Структура управління ризиком опрацьована, запроваджено механізми контролю, залишається забезпечити ефективність цих дій.

Звітність

Перший механізм, який слід запровадити, це система звітності. Вона дозволяє отримувати знизу інформацію про реалізацію управління ризиком. Система має повинна вести до шефа відомства за допомогою механізму, запровадженого з метою координування відповідальності за ризик.

Можна розглянути застосування двох особливих інструментів.

- Якщо застосовувалася модель CRSA (англ. Control and Risk Self Assessment), то результати аналізує група “власників” ризику, які можуть передавати свої висновки далі – головному бухгалтерові.
- Принципи “звітності відповідальних осіб” вимагають того, щоб керівники різних рівнів інформували своїх начальників (як правило, раз на рік, наприкінці фінансового року, часто – щоквартально або раз на півроку) про свої дії в напрямку актуалізації контрольних процедур стосовно актуальної ситуації в сфері своєї відповідальності.

Внутрішній аудит та ризик

Внутрішніх аудиторів можна використовувати як внутрішніх консультантів, які допомагають в опрацюванні стратегічних процедур управління ризиком в організації. Вони мають доступ до всіх сфер діяльності організації та самостійно проводять різноманітні форми оцінювання в рамках процедур планування аудиту. Проте слід пам'ятати, що внутрішні аудитори повинні давати незалежну оцінку про способи контролю за ризиком. Внутрішній аудит не звільняє керівництво з відповідальності за ризик та не замінює системи аналізу, який здійснюють різні працівники, що відповідають за досягнення організацією цілей.

Інші методи контролю

У деяких міністерствах або установах можуть існувати інші, спеціальні групи, які здійснюють аналіз ризику в рамках конкретних дій, спрямованих на досягнення поставленої мети. Їхня діяльність сприяє загальній оцінці ризику та систем його контролю, які застосовує організація.

Запровадження та моніторинг

Слід пам'ятати про те, що ризик у кожній організації постійно змінюється і тому пріоритети та значення ризику також змінюватимуться. Моделі ризику треба регулярно аналізувати для того щоб профілі ризику залишалися актуальними.

Запровадження стратегії управління ризиком

Цілі організації мають бути впорядковані за їх значенням. Цілі департаментів, відділів, секторів, груп та осіб пов'язані з загальними цілями організації. Управління ризиком вимагає

того, щоб відповідне усвідомлення та відповідальність за ризик залишалися у відповідному співвідношенні до структури цілей. На кожному рівні цілей паралельно має бути встановлена відповідальність за пов'язаний з ними ризик.

Це має ключове значення з погляду запровадження управління ризиком в структурі організації. Запровадження управління ризиком, в свою чергу, має ключове значення з позиції ефективності діяльності організації, воно повинно стати невідокремною частиною способу її діяльності, бути покладеним у фундамент методів управління.

Актуалізація стратегії управління ризиком

Вже говорилося про те, що ризик у кожній організації безперервно міняється та розвивається і тому пріоритети та значення ризику також постійно змінюватимуться. Тому процес управління ризиком є безперервним та динамічним. Він не носить характеру одноразової справи. Процес управління ризиком має передбачати періодичний аналіз ризику та можливе коригування реакції на нього.

У цьому посібнику описано декілька опцій відповідальності та контролю на керівному рівні. Немає значення, яка опція буде прийнята, важливо, щоб особи, відповідальні за контроль управління ризиком, регулярно аналізували це питання. Одним із добрих методів є циклічне активне вивчення ризику, пов'язаного з конкретними цілями організації.

Інструменти актуалізації стратегії ризику

Потрібно знайти найвідповідніші інструменти актуалізації стратегії стосовно ризику. Основним інструментом є застосування безперервних процедур контролю та самооцінки з огляду на ризик (CRSA). Ці процедури дозволяють здійснювати аналіз ризику та його контроль на кожному рівні організації, застосовують для оцінки ризику й адекватності засобів контролю знання та досвід працівників, які найбільше наближені до цієї діяльності.

Стратегічні рекомендації щодо інституційної розбудови в Латвії


Підготовлено Петрі Уузікула
Міністерство фінансів, Фінляндія, для Бюро з питань реформи
державного управління, Латвія, (1998 р.)

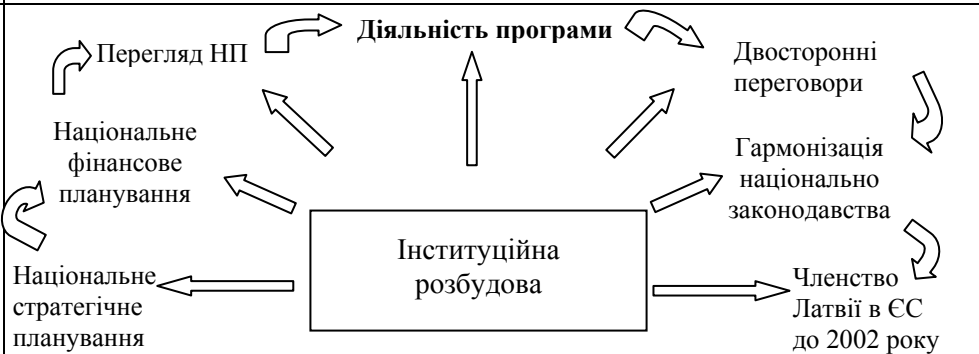
Проект

Вступ	
Інституційна розбудова в Латвії	<p>Уряд Латвії досягнув значних успіхів у проведенні адміністративної реформи та інституційної розбудови з 1993 року і заклав законодавчі й інституційні основи для створення ефективного та підзвітного державного сектора. Для імплементації <i>Acquis Communautaire</i>, що є головною середньостроковою ціллю в процесі інституційної розбудови в Латвії, необхідно також мати адміністративну спроможність функціонування інституції та освічених й кваліфікованих кадрів.</p>
Латвійські пріоритети	<p>Про пріоритети стосовно вдосконалення спроможності було наголошено в Національній програмі Латвії з приводу імплементації <i>Acquis</i> (березень 1998 р.). У встановленні ключових пріоритетів для інституційної розбудови уряд Латвії визначив чотири основних принципи, які забезпечують його інституційну структуру: 1) співробітництво на усіх рівнях державної влади; 2) внутрішній обмін інформацією між всіма та за участі всіх рівнів державної влади; 3) послідовність, що буде основною ціллю уряду в представленні своєї позиції як на внутрішній, так і на зовнішній арені; 4) консенсус: державні інституції працюватимуть колективно над досягненням спільного розуміння ключових проблем.</p> <p>У розділі Договору про партнерство щодо інституційної розбудови наголошується на низці ключових питань, які потребують уваги. Проте, крім роботи над цими питаннями, деякі міністерства також мають визначити свої власні потреби. В рамках Договору про партнерство підтримка інституційної розбудови зосереджується на такому:</p>
<i>Коротко-строковість</i>	<p><u>Короткострокові пріоритети:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Організаційна та структурна реформа митного та податкового адміністрування; • Вдосконалення бюджетного та фінансового менеджменту, а також структур, що здійснюють економічний прогноз; • Посилення організаційної та адміністративної спроможності Міністерства сільського господарства щодо перевірки харчових продуктів харчування, ветеринарного та фітосанітарного прикордонного контролю (заснування відповідних структур у середньострокові терміни); • Заходи з інституційної розбудови в сфері правосуддя з метою запровадження законодавства, насамперед того, що регулює пріоритети внутрішнього ринку; • Розроблення організаційної й адміністративної структур для регіонального та структурного планування (впровадження передбачається в середньострокові терміни); • Проведення заходів інституційного розвитку в органах, що займаються охороною довкілля.

<p><i>Середньо- строковість</i></p>	<p><u>Середньострокові пріоритети:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Застосування загальної ідеї інституційної розбудови та проведення тренінгів для поліпшує функціонування внутрішнього ринку; • Розроблення стандартів у державному управлінні, орієнтованих на боротьбу з шахрайством та корупцією; • Продовження реформування інституцій суду та внутрішніх справ.
<p>Координація інституційної розбудови</p> <p>Функціональні обов'язки</p>	<p>Відповідно до змін в уряді навесні 1998 року Прем'єр-міністр став безпосередньо відповідальним за реформу державного управління. Бюро з питань реформи державного управління (створене в липні 1997 року) відповідає за внесення рекомендацій щодо раціоналізації структури державного управління. В березні 1998 року Кабінет Міністрів ухвалив середньострокову стратегію державного управління та план дій щодо низки пріоритетних завдань, а також тих, що стосуються уникнення дублювання завдань, поставлених перед міністрами; реформи виплат; професійного розвитку; внутрішньої аудиторської системи; територіальної реформи; бюджетної реформи і питань прозорості (такі як інститут омбудсмена та стратегія боротьби з корупцією). Міністерство закордонних справ несе особливу відповідальність за підготовку Латвії до вироблення галузевих політик ЄС та двосторонніх стосунків з країнами-членами та інститутами Європейського Союзу. Поряд з тим було засновано Робочу групу, яка відповідає за підготування та завершення моніторингової зустрічі, а також ґрунтового підготування проекту Мандату про вступ. В 1997 року було засновано Раду вищих керівних кадрів (до якої переважно, входять державні секретарі або заступники державних секретарів кожного міністерства), яке проводить регулярні зустрічі для обговорення й моніторингу питань євроінтеграції. Рада продемонструвала себе як цінний інструмент координації інтеграційного процесу. Бюро з питань європейської інтеграції (БЕІ) є центральною адміністративною установою, що несе відповідальність за щоденний менеджмент питань євроінтеграції, а також здійснення Національної програми імплементації Acquis (НПІА). Нещодавно БЕІ посилила свою координаційну роль і зараз забезпечує ефективну підтримку низки міністерств. Бюро також координує діяльність 30 міжміністерських робочих груп, які відповідають за забезпечення скоординованого підходу до процесу наближення законодавчих норм.</p>
<p>Центральний рівень</p> <p>Регіональний та місцевий рівень</p>	<p>На центральному рівні є 12 міністерств, Державна канцелярія Прем'єр-міністра та ще кілька важливих органів, таких як Рада європейської інтеграції, що координують питання вступу до ЄС. Під час попередніх зустрічей з підготування НПІА міністерства ознайомились із загальними вимогами щодо планування та попередньо встановили їхню послідовність та організацію. Отже, повторна зустріч навесні 1999 року відбудеться без особливих труднощів. Проте можливе виникнення проблем, пов'язаних зі встановленням чітких міжміністерських пріоритетів, узгодженням плану та розмежуванням коротко- та середньострокових пріоритетів. Основні організаційні проблеми в інституційній розбудові можуть стати помітними на регіональному та місцевому рівнях, де організаційні структури є досить розсіяними та фрагментованими, а також немає чіткої координації між ними. В Латвії нараховується 594 муніципалітетів, 7 міст, 26 районів, 69 невеликих містечок та 496 сільських районів з відносно малою компетенцією в стратегічній діяльності. Уряд намагається підтримувати об'єднання менших муніципалітетів, проте програма "Phare" зараз фінансує малий обсяг програм для розв'язання цього питання в Латвії.</p>

Що таке інституційна розбудова?	
<p>Чому інституційна розбудова?</p> <p><i>Вузьке визначення</i></p>	<p>Функціонування демократичних інституцій, активна участь громадян і дієздатні адміністративні органи створюють основу політичної стабільності, економічного зростання й ефективного врядування. В контексті процесу європейської інтеграції заходи, спрямовані на інституційну розбудову, формують суттєві передумови для країн-кандидатів щодо імплементації та подальшої дії Aquis Communautaire, що є вимогою членства в Європейському Союзі. Інституційна розбудова, у вузькому значенні, означає розвиток організаційної структури, процедур, навичок у сфері менеджменту й управління людськими ресурсами, необхідних для гармонізації економічної, соціальної та регуляторної систем і законів і механізми їх впровадження, прописаних в Aquis. Це є дещо обмеженим інструментальним підходом до процесу інституційної розбудови. Необхідно закласти міцний фундамент відкритого та демократичного суспільства, по-перше, для того, щоб виконувати вимоги Копенгагенських критеріїв, а саме одну з цілей про злиття соціальної та економічної сфер; по-друге, щоб забезпечити тривалість і сталість реформаційного процесу загалом.</p> <div data-bbox="443 907 1380 1332"> </div> <p><i>Мал.1 Комплексний підхід до інституційної розбудови</i></p>
<p><i>Комплексний підхід</i></p>	<p>На мал. 1 представлені важливі компоненти ефективного управління. Успішна інституційна розбудова складається не тільки з цих трьох компонентів, а й наголошує на стосунках і важливих зв'язках між ними. Існування демократичних інституцій не приносить жодної користі, якщо немає спроможного та цілеспрямованого державного управління, що впроваджує державну політику в тій чи іншій сфері. З іншого боку, не зовсім корисно мати адміністративну машину, що виробляє неефективну державну політику. Отже, щоб мати ефективне державне управління, мають бути чітко сформульовані політичні вимоги щодо спрямованості та скерованості дій органів державного управління. Ще одним важливим показником, який визначає успіх у сфері державного управління, є потреби громадян або клієнтів. Для того щоб надавати державні послуги на високому рівні, необхідно мати управління, яке було б чутливим до потреб громадян. Усі ці елементи разом утворюють підґрунтя для успішної інституційної розбудови.</p>

<p><i>Підхід, орієнтований на державну політику</i></p>	<p>Якщо йдеться про підхід, що більше орієнтований на вироблення та впровадження державної політики, то функціональні інститути є важливою передумовою для успішного процесу вироблення політики. Інституційні обмеження або спонукають, або стримують створення певних характеристик у процесі вироблення політики (таких як міра централізації законодавчої влади в Кабінеті Міністрів, наявність в уряді права та переліку ситуацій накладання вето) на рівні політичної системи. З іншого боку, це зменшує потребу в наявності спроможностей загального процесу вироблення політики, що, в свою чергу, по-своєму свій впливає на спроможність влади робити вибір у стратегічній політиці і що загалом впливає на якість результатів соціальної й економічної політик.</p>  <p><i>Мал. 2. Детермінанти спроможності влади у виробленні політики</i></p>
<p>Інституційна розбудова як інтегрована частина Договору про вступ і Національної програми імплементації Acquis</p>	
<p><i>Механізми підтримки інституційної розбудови</i></p>	<p>Європейський Союз пропонує різноманітні механізми підтримки країн-членів у їхній інституційній розбудові. Допомога з питань інституційної розбудови зосереджується на пріоритетних сферах, визначених у Договорі про партнерство. На практиці це означає, що країни-кандидати беруть участь у проведенні оцінювання Європейською комісією та готують План інституційної розбудови для міністерств, установ та інститутів, відповідальних за транспозицію, впровадження та застосування АС у пріоритетних сферах відповідно до Договору про партнерство. Ці механізми сприятимуть процесу інституційної розбудови в країнах-кандидатах, а саме:</p> <ul style="list-style-type: none"> • прискорять двосторонні узгоджувальні дії між провідними міністерствами, інститутами, професійними організаціями, державними установами, європейськими, регіональними і місцевими органами, особливо через тимчасове заміщення посад офіційних осіб країн-членів і країн-кандидатів, а також завдяки підтримці приватного сектора, що має відповідний галузевий досвід;

<p>З чого має складатись план інституційної розбудови</p>	<ul style="list-style-type: none"> • нададуть необхідну консультативну технічну допомогу з питань Acquis; • забезпечать контроль якості заходів, які фінансує Комісія; • пришвидшать проведення тренінгів і проходження стажування країн-кандидатів. <p>Передбачається, що кожна країна-кандидат підготує План інституційної розбудови для ключових міністерств, державних установ, інститутів, відповідальних за наближення та впровадження Acquis у сферах, визначених Партнерством про вступ. Документ буде складовою частиною Національної програми імплементації Acquis. План інституційної розбудови має містити:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>перегляд потреб</i> у регуляторній та організаційній сферах, процесі вироблення політики, тренінгах, а також обладнанні; • <i>узгодження</i> першо- та другорядних законодавчих дій; • <i>фінансовий та бюджетний план</i> для цих заходів; • <i>опис програми</i> та попередній план фінансування заходів; • <i>Чітке визначення часу</i> та поставлених завдань.
	<p>План інституційної розбудови має багато цілей. У вузькому та більш технічному значенні його можна розглядати як план систематизації гармонізації національного законодавства відповідно до європейських стандартів. Також він є комунікаційним документом, за допомогою якого країни-кандидати висловлюють короткострокові та середньострокові перспективи щодо адаптації Acquis. Також його слід вважати стратегічним документом країни для визначення ключових сфер реформування державного сектора та декларування головних цілей уряду. Це означає, що обсяг документа має бути ширшим, ніж запропонований у Національній програмі імплементації Acquis. Надаючи урядові пріоритетну роль у прийнятті Acquis, сфери дії НППА формують ядро документа та є пріоритними в процесі його впровадження. Однак, якщо інші програмні напрями, такі як соціальна допомога, реформування охорони здоров'я, реформа місцевого самоврядування тощо, можуть не входити до змісту НППА, але мають бути внієні до плану. Важливо відзначити, що визначення терміна “інституційна розбудова” Європейською комісією стосується більшого, ніж юридичні аспекти транспозиції, впровадження та дії, воно також стосується створення культури європейської інтеграції в адміністративному та регуляторному середовищі; отож державні службовці у різних сферах діяльності можуть розраховувати на підтримку у проведенні тренінгів та отримання інформації з питань європейської інтеграції. Мал. 3 демонструє інтегрований підхід, який пропонується для вибору (для Латвії).</p>
<p>Інтегрований підхід до IP</p>	 <p>Мал. 3 Інтегрований підхід у підготуванні Плану інституційної розбудови в Латвії</p>

	<p>План інституційної розбудови нагадує парасольку, під якою знаходяться всі стратегічно важливі дії влади щодо інституційного розвитку. Він також має бути чітко зорієнтованим на майбутнє – спочатку оцінювання досягнутих результатів, перелік усіх заходів, що відбуваються, та надання детального узгодження, оцінки ресурсів, а також план фінансування кожного заходу. Окрім цього, документ має містити план, який демонструє, як відбуватиметься процес моніторингу й оцінювання організації заходів. Змістовно складений план буде:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ключовим урядовим документом, що допомагає відстежувати результати та продовжувати загальний розвиток інституційної реформи в Латвії; • надавати уряду інструменти для стратегічного моніторингу та визначення перехресно-секторальних пріоритетів; • допомагати міністерствам та іншим урядовим установам у визначенні та встановленні [першорядних] міжміністерських пріоритетів і визначати горизонтальні зв'язки між другорядними пріоритетами [в самих міністерствах та державних установах]; • надати Європейській комісії та країнам-членам Європейського Союзу чітку картину нинішнього стану інституційної розбудови в Латвії та запланованих діях на майбутнє; • вносити компоненти Національної програми імплементації Acquis у контекст, що пов'язує заходи програм Phare і Twinning та програми, фінансовані з інших джерел (OECD, Світовий банк, Європейський інвестиційний банк, ООН, МВФ).
Оцінювання поточної ситуації	
Пріоритети вступу	<p>Уряд Латвії вдався до надзвичайно цілеспрямованого та практичного підходу в проведенні адміністративної реформи й інституційної розбудови з 1993 року, а також сприяв забезпеченню законодавчих та інституційних рамок для досягнення завдань, визначених у частині Національної програми імплементації Acquis. Хоча і є певна чіткість у визначенні пріоритетів реформи державного управління, їх необхідно переглянути відповідно до вимог, що висуваються зі вступом на державну службу на центральному та місцевому рівнях влади.</p> <p>Наявність управлінського та виконавчого персоналу, що функціонує в ефективних організаційних та адміністративних структурах, володіє певними індивідуальними навичками та знаннями з питань євроінтеграції є надзвичайно важливим для того, щоб досягти значних і вимірюваних досягнень у процесі вступу до Європейського Союзу. Як було зазначено на саміті Європейської ради в Мадриді в 1995 році, Європейський Союз чітко визначає стратегію підготування до вступу в ЄС для “приведення у відповідність адміністративних структур”.</p> <p>Частина Договору про партнерство щодо інституційної розбудови наголошує на ключових питаннях, які потребують розв'язання. Крім необхідності їх розв'язувати, окремі міністерства мають визначити свої власні потреби. В рамках Договору підтримка інституційної розбудови спрямована на вже згадані сфери, такі як організаційна та структурна реформа митного й податкового адміністрування, вдосконалення бюджетного та фінансового менеджменту, а також структур, що займаються економічним прогнозом, посиленням організаційної й адміністративної спроможності Міністерства сільського господарства щодо перевірки харчових продуктів, ветеринарного та фітосанітарного</p>

<p>Поточна ситуація</p>	<p>прикордонного контролю (заснування відповідних структур у середньострокові терміни), заходи з інституційної розбудови правосуддя з метою запровадження законодавства, особливо того, що регулює пріоритети внутрішнього ринку, розроблення організаційної й адміністративної структур для регіонального та структурного планування (продовження в середньострокових термінах для встановлення та впровадження), проведення заходів інституційного розвитку в органах, що займаються охороною довілля. Окрім вищезгаданих, є ще ряд питань, що стосуються середньострокових пріоритетів, таких як застосування загальної ідеї інституційної розбудови та проведення тренінгів для поліпшення функціонування внутрішнього ринку, розроблення стандартів у державному управлінні, спрямованих на боротьбу з шахрайством і корупцією, продовженням реформування інститутів правосуддя та внутрішніх справ.</p> <p>Успіх зусиль, спрямованих на інституційну розбудову в коротко- та середньостроковий період, залежатиме від скоординованості пріоритетів на цьому етапі та зусиль, докладених на центральному й місцевому рівнях державного управління, законодавчого забезпечення та іншими інститутами, визначеними як головними в просуванні процесу.</p> <p>У нещодавно підготовленому Звіті Європейської Комісії (від 5 листопада 1998 року) про сучасний стан у Латвії зазначено, що країна зробила значні кроки в напрямку зміцнення державного управління, демонструючи розуміння в започаткуванні та подальшому розвитку потенціалу для впровадження стандартів, проведення сертифікації, надання державної допомоги та нагляду за роботою комерційних банків. Проте в звіті зазначено, що “необхідно вдаватись до подальших кроків для чіткого розмежування відповідальності в сфері регіонального розвитку” і що “необхідне посилення адміністративної спроможності в сфері сільського господарства, в регулюванні прав на інтелектуальну та приватну власність, митному та податковому адмініструванні, судовій владі та дотримання правопорядку”. А також необхідне посилення адміністративної спроможності в галузі законодавчого забезпечення щодо запровадження Acquis.</p>
<p>Коментарі з приводу ІР в Латвії</p>	<p>Стосовно Національної програми Латвії щодо імплементації Acquis у звіті зазначено, що НПА започатковує пріоритетні принципи у взятті на себе зобов'язань, які впливають із членства в ЄС. Документи Звіту демонструють поточну ситуацію в кожному із секторів; завдання, поставлені для досягнення; відповідального за цей інститут; необхідні ресурси й очікувані продукти, а також оцінку ризику. Національна програма має бути документом, що специфічно спрямований, містить чітко визначені кінцеві терміни для запровадження тих чи інших напрямів. З цього Звіту та попередніх звітів Комісії випливає також, що в деяких сферах (вільний рух товарів, національне законодавство в сферах регулювання права на проживання, соціальна політика, довілля, транспортна політика, телекомунікації, енергоспоживання, захист прав споживачів, статистика) необхідно ширше висвітлення Acquis.</p>

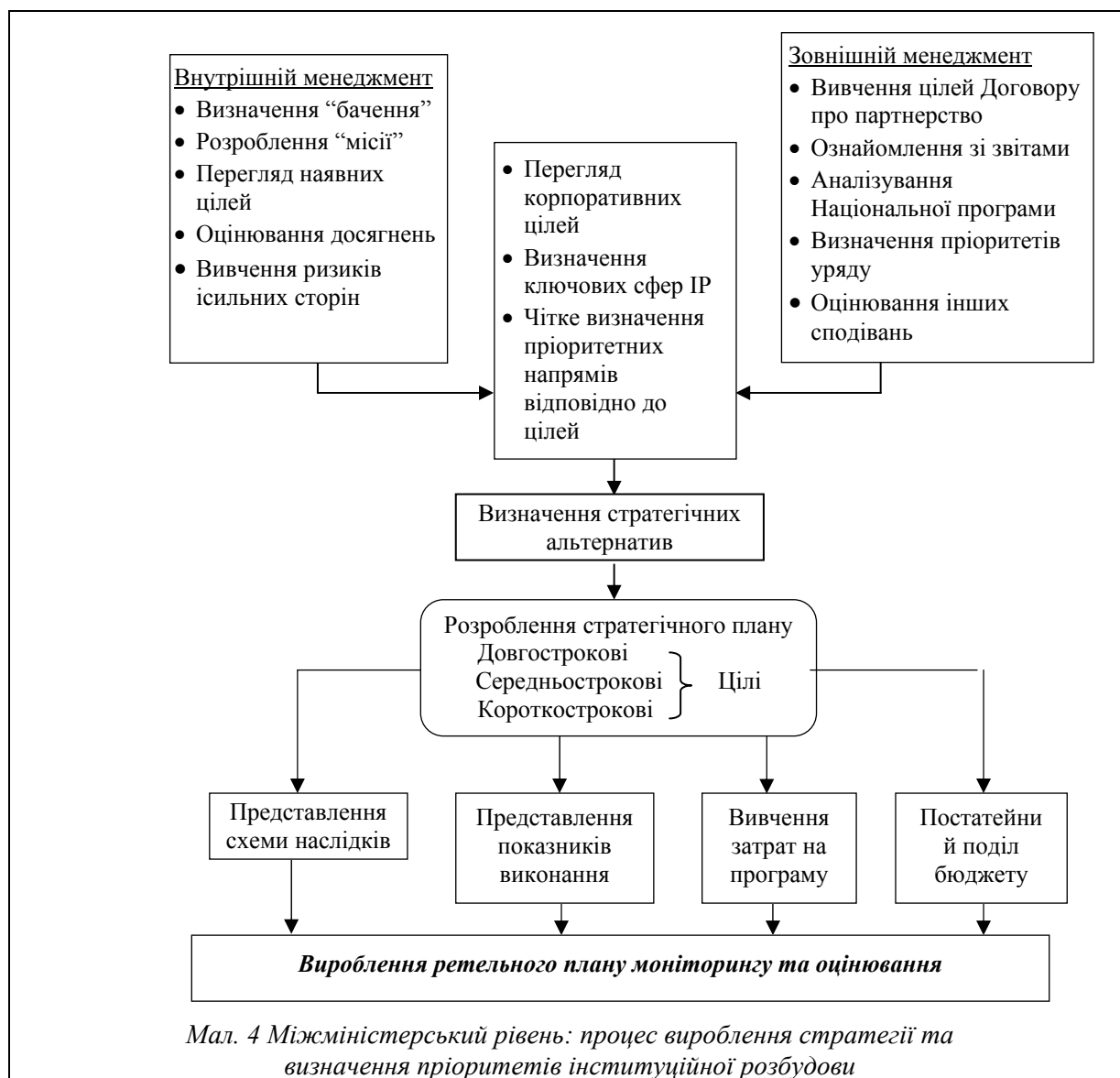
Цілісний підхід та стратегічне зосередження	
Яким має бути документ про інституційну розбудову?	<p>Перший проект Плану інституційної розбудови в Латвії має бути розроблений одразу ж після перегляду Національної програми щодо імплементації Asquis та тісно перегукуватись з нею. Це означає, що проект має бути підготовлений до березня 1999 року. Пропонується три варіанти форми документа:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Інтегрований документ – План інституційної розбудови є складовою частиною НППА, наприклад, одна з частин Національної програми • Окремий документ – як результат буде представлено два документи: План інституційної розбудови та Національна програма • Змішана модель – підготування двох документів: повна версія Плану інституційної розбудови (що висвітлює також сфери інституційної розбудови, що не входять до Asquis) та Національна програма з розділом про інституційну розбудову <p>Окремий інтегрований документ, звичайно, потребує найменше часу для готування. В оптимальному варіанті це є процес визначення та перегляду компонентів інституційної розбудови в Національній програмі. Однак при використанні цього підходу будуть висвітлені лише сфери Asquis, а ті галузі, що становлять підтримку Asquis і при цьому не входять до нього, будуть залишені поза увагою. Процес написання двох документів вимагає більше часу та зусиль, проте вони дають змогу скласти повне уявлення про сфери інституційної розбудови та їхні часові узгоджувальні рамки. З огляду на це, рекомендується обрати саме цей варіант документа з можливою подальшою його інтеграцією до НППА (змішана модель).</p> <p>У будь-якому разі суттєвою передумовою складання успішного Плану інституційної розбудови є дотримання структури стратегічного менеджменту. Структура стратегічного менеджменту в цьому контексті передбачає комплекс дій і рішень, спрямованих на майбутнє, що ведуть до формулювання та впровадження стратегії досягнення пріоритетів і цілей інституційної розбудови в Латвії. Стратегія працює за двома напрямками: політичний (визначення перехресно-секторальних пріоритетів) та міністерський (пристосування стратегії міністерств до загальновизначеного напрямку пріоритетів).</p>
Зосередженість стратегії є обов'язковим	<p>1 стратегічний напрям: визначення перехресно-секторальних пріоритетів</p> <p>Важливо, щоб формування стратегії та робота з визначення пріоритетів починалась з політичного рівня. Визначення загальних політичних цілей є повноваженням саме Кабінету Міністрів та Парламенту. У цьому разі Договір про партнерство встановлює загальні рамки пріоритетів інституційної розбудови. Крім цього, державні інституції можуть також детально вивчити інші сфери інституційної розбудови та встановлювати пріоритети для проектів, що не стосуються Asquis. Разом усі ці пріоритети формують пакет документів Стратегії уряду в сфері інституційної розбудови.</p> <p>2 стратегічний напрям: визначення секторальних пріоритетів</p> <p>Зазвичай за визначення внутрішніх секторальних пріоритетів відповідальні міністерства. Підзвітні структури відіграють роль надання необхідної зворотної та моніторингової інформації, а також чіткіше визначення майбутніх потреб. Стратегія на рівні міністерства є засобом створення цінності, а точкою відліку є формулювання “бачення” [(“стисла</p>

	<p>картина майбутнього стану організації, що показує, як можна краще задовольнити потреби організації чи використання її можливості у сфері організаційних обов'язків”) – <i>примітка перекладача</i>¹ міністра та вищих посадових осіб міністерства способу її досягнення. Наступним пунктом є визначення “місії” [(“на цьому етапі організація визначає та обґрунтовує всі свої завдання, які треба здійснити, і тим самим створює базу для ухвалення рішень керівництвом і службовцями на всіх рівнях”) – <i>примітка перекладача</i>² організації та стратегій інституційної розбудови; також увага приділяється ресурсній основі, необхідній для її досягнення. Таким чином, стратегічний менеджмент – це дія, спрямована на побудову бачення, що формується за допомогою створення та концептуалізації ідей з приводу того, в якому напрямі організація, що виробляє ту чи іншу політику, має рухатись. Також це є емпіричним менеджментом, який вирішує як вона [організація] має досягти цього на практиці.</p> <p>Для формування ефективної стратегії на рівні міністерств необхідно виконати декілька заходів. Перелік контрольних запитань є приблизним і уточнюється відповідно до певного організаційного контексту. При цьому слід пам'ятати про гнучкість, що сприятиме вивченню ситуації та сприйняттю змін у зовнішньому середовищі. Важливо пам'ятати, що у формулюванні стратегії йдеться радше про переваги, вибір та його відповідність, ніж про вправність у раціонально прикладній логіці. Однак треба дотримуватись певних правил чіткого процесу менеджменту.</p>
<p>Кроки у формулюванні стратегії</p>	<p>Крок 1. Сформулюйте ваше “бачення” та визначте “місію” інституційної розбудови</p> <ul style="list-style-type: none"> • Яким буде ваше основне довгострокове завдання в майбутньому? • Якою буде ваша інституційна установа через 10-15 років • Якою б ви хотіли бачити вашу організацію / підрозділ у цій структурній картині • Які спеціальну освіту та підготування необхідно мати вашому персоналові <p>Крок 2. Де ви знаходитесь зараз</p> <ul style="list-style-type: none"> • Перегляньте ваші цілі щодо інституційної розбудови станом на теперішній момент • Перерахуйте всі нещодавні або ті, що відбуваються зараз, заходи з інституційної розбудови (програми, проекти, зокрема й пілотні) • Дайте оцінку досягненням у кожному з напрямів діяльності вашого пакета документів з інституційної розбудови • Проаналізуйте причини, сильні та слабкі сторони, загрози та можливості <p>Крок 3. Ретельне підготування місії</p> <ul style="list-style-type: none"> • Визначте ваші довго-, середньо- та короткострокові цілі • Застосуйте деякі з інструментів стратегічного вдосконалення якості (такі як Модель збалансованого обрахування) • Пристосуйте ці цілі до конкретних проектів • Визначте попередні показники виконання • Визначте приблизно показники щодо ресурсів (персонал, зовнішні експерти, поділ бюджету зі статтями)

¹ Кілієвич О.І. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. – К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2003, с. 377.

² Там само, с. 221.

	<p>Крок 4. Вивчення критеріїв Договору про вступ до ЄС</p> <ul style="list-style-type: none"> • Перегляньте цілі Договору • Проведіть оцінювання Національної програми Латвії • Вивчіть поточні звіти • Дізнайтесь про стратегічні пріоритети уряду • Дізнайтесь про інші сподівання <p>Крок 5. Перегляд цілей вашого сектора</p> <ul style="list-style-type: none"> • Визначте ключові сфери інституційної розбудови у вашому підрозділі • Визначте три пріоритетних рівні • Переконайтесь, що пріоритети відповідають вашим цілям, і надайте першочергову увагу тим, які необхідні для прийняття Asquis • Підготуйте схему взаємопов'язаних дій і міжорганізаційних зв'язків <p>Крок 6. Ідентифікація альтернативних стратегій</p> <ul style="list-style-type: none"> • Дайте оцінку вашому пакету проектів і програм • Визначте потенційні альтернативні стратегії <p>Крок 7. Вироблення стратегічного плану</p> <ul style="list-style-type: none"> • Перерахуйте ваші стратегічні цілі (пріоритетні рівні від 1 до 3) • Побудуйте схему узгодження (довго-, середньо- та короткостроковий періоди) • Розкажіть про показники ваших досягнень (уточніть мінімум і максимум рівнів) • Дайте детальну оцінку використаним ресурсам • Порахуйте затрати • Визначте джерела фінансування • Складіть план дій проекту, інші документи, що стосуються проекту, тощо <p>Крок 8. Формування детального плану моніторингу та оцінювання</p> <ul style="list-style-type: none"> • Створіть умови для інформаційного та моніторингового менеджменту • Складіть план оцінювання (самооцінювання / зовнішнє оцінювання) <p>Крок 9. Участь стейкхолдерів</p> <ul style="list-style-type: none"> • Обговоріть план • Забезпечте участь у цьому вищого керівництва • Запросіть до співпраці інших зацікавлених сторін • Складіть план спеціального тренінгу
--	--



Як оперувати стратегічними цілями?

Недостатньо мати інноваційну "місію" та стратегічний план, що базується на ретельному підході та логічному розумінні. Для впровадження стратегічного плану треба мати детальний іреальний план здійснення, який у випадку з інституційною розбудовою повинен бути тісно пов'язаний з програмою Phare.

Як поєднати та зіставити стратегічні цілі окремого міністерства з запланованими заходами для здійснення стратегічного планування та відкриття перспектив для реалізації плану? Для цього пропонується два етапи. На першому етапі створюється спеціальний стратегічний пакет документів, що роз'яснює чітко встановлені пріоритети в рамках програм, які заплановано здійснювати. На другому етапі ці загальні цілі розбиваються на детальні плани, зокрема й стратегію досягнення цілей, показники виконання, рівні досягнень, схеми наслідків, оцінку ресурсів і розподіл бюджету. Для забезпечення логічної послідовності на цих двох етапах важливо тісно пов'язати стратегію досягнення цілей із контекстом стратегічної цілі. Пропонується детальніша структура інструментів планування за двома етапами.

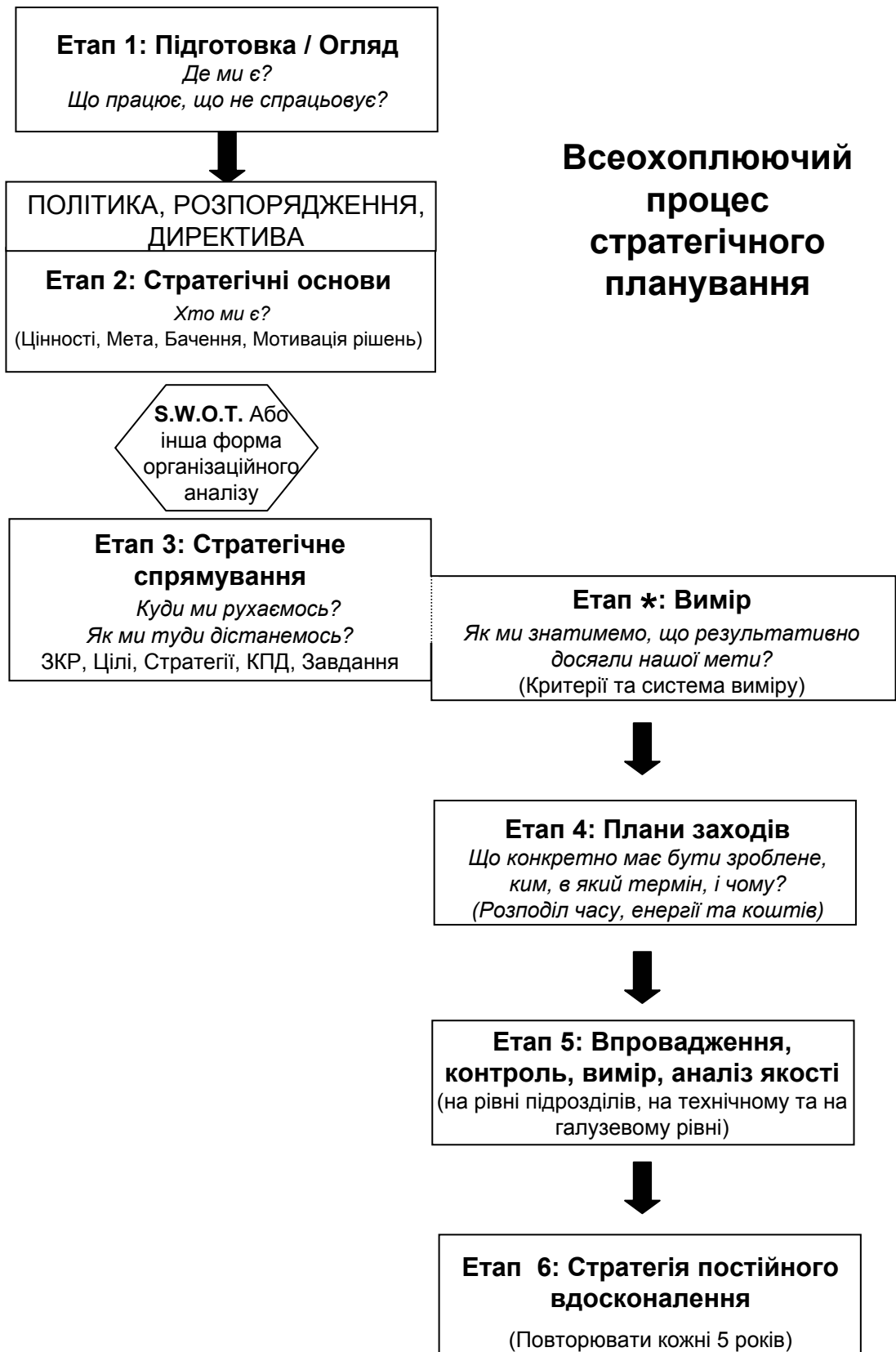
Двоетапна модель	
	<p>Етап 1. План стратегічного портфолію</p> <ul style="list-style-type: none"> • Формулювання місії • Визначення пріоритетів • Часові рамки • Виконавчі організації • Посилання до відповідних документів про вступ до ЄС • Моніторинговий план <p>Етап 2. Процес здійснення плану</p> <ul style="list-style-type: none"> • Стратегія досягнення цілей • Показники виконання • Рівні досягнення • Припущення та ризики • Необхідні ресурси • Постатейний розподіл бюджету
Впровадження, моніторинг та оцінювання плану	
	<p>Відповідно до <i>Рекомендацій щодо впровадження програми Phare в країнах-кандидатах 1998-1999 рр.</i> моніторинг впровадження програми здійснюватимуть спільно країна-кандидат та Європейська комісія, відповідно до процедур, визначених в окремих фінансових меморандумах. Для того щоб забезпечити ефективний моніторинг використання допомоги в рамках Програми Phare, кожен фінансовий меморандум має містити об'єктивні вимірювані показники виконання відповідно до фінансових і людських ресурсів, продуктів та цілей. Вся ця інформація допоможе Комітету з питань менеджменту програми Phare за потреби необхідності переорієнтувати окремі програми. Для забезпечення об'єктивної та правдивої інформації щодо продуктів міністерства, державні організації та проекти мають чітко закласти ідею вимірювання продуктів ще на початку планування проекту. Також необхідно визначити альтернативні рівні показників виконання (напр., мінімум і максимум рівні), для того щоб за умови неочікуваних змін у зовнішньому середовищі можна було використати певну гнучкість проекту.</p> <p>На додаток до моніторингової підтримки всі заходи, що фінансуються в рамках Програми Phare оцінюються для того, щоб оцінити загальний вплив проектів відповідно до їх цілей. Для забезпечення доступу до цієї важливої інформації з оцінювання на рівні загального проекту треба в кожному підпроекті запланувати процедуру самооцінювання ще на етапі запровадження проекту. Це самооцінювання також надає важливу інформацію для зовнішніх оцінювачів та допомагає створити діалог між менеджерами проекту, оцінювачами та радниками проекту.</p>

СВОТ-аналіз	
Самооцінювання	Щоб завершити роботу, а також визначити майбутні загрози та можливості щодо Плану інституційної розбудови, застосовується спрощений варіант СВОТ-аналізу. Аналіз не відбиває фундаментальних сфер, описаних у Національній програмі Латвії, він зосереджується на можливостях і загрозах щодо підвищення рівня стратегічної спроможності уряду в процесі підготування Плану інституційної розбудови.
Сильні сторони	<u>Сильні сторони</u> <ul style="list-style-type: none"> • Набутий досвід у підготуванні Національної програми • Значний прогрес у підготуванні до вступу загалом • Освічена та зацікавлена молодь • Принаймні виражені певні пріоритетні сфери • Широке відбиття діяльності • Досить функціональна інфраструктура
Слабкі сторони	<u>Слабкі сторони</u> <ul style="list-style-type: none"> • Очевидна потреба в стратегічному мисленні • Проблеми у визначенні пріоритетів та узгодженості Програми • Необхідність у горизонтальній координації діяльності • Надто багато уваги приділяється короткостроковим цілям • Якість інформації для звіту низька в деяких випадках • Брак систем аудиту, моніторингу та оцінювання
Можливості	<u>Можливості</u> <ul style="list-style-type: none"> • Мати фундаментально розроблену національну стратегію інституційної розбудови • Співвіднести сфери acquis із загальною Програмою • Ознайомити інші країни-кандидати з моделлю найкращого досвіду • Започаткувати новий діалог між міністерствами та іншими державними установами • Створити культуру менеджменту виконання в сфері інституційної розбудови • Залучити до інституційної розбудови дійових осіб на регіональному рівні та рівні місцевого самоврядування • Залучити елементи громадянського суспільства (недержавні організації, інших дійових осіб) до інституційної розбудови • Впровадити культуру оцінювання в процесі інституційної розбудови

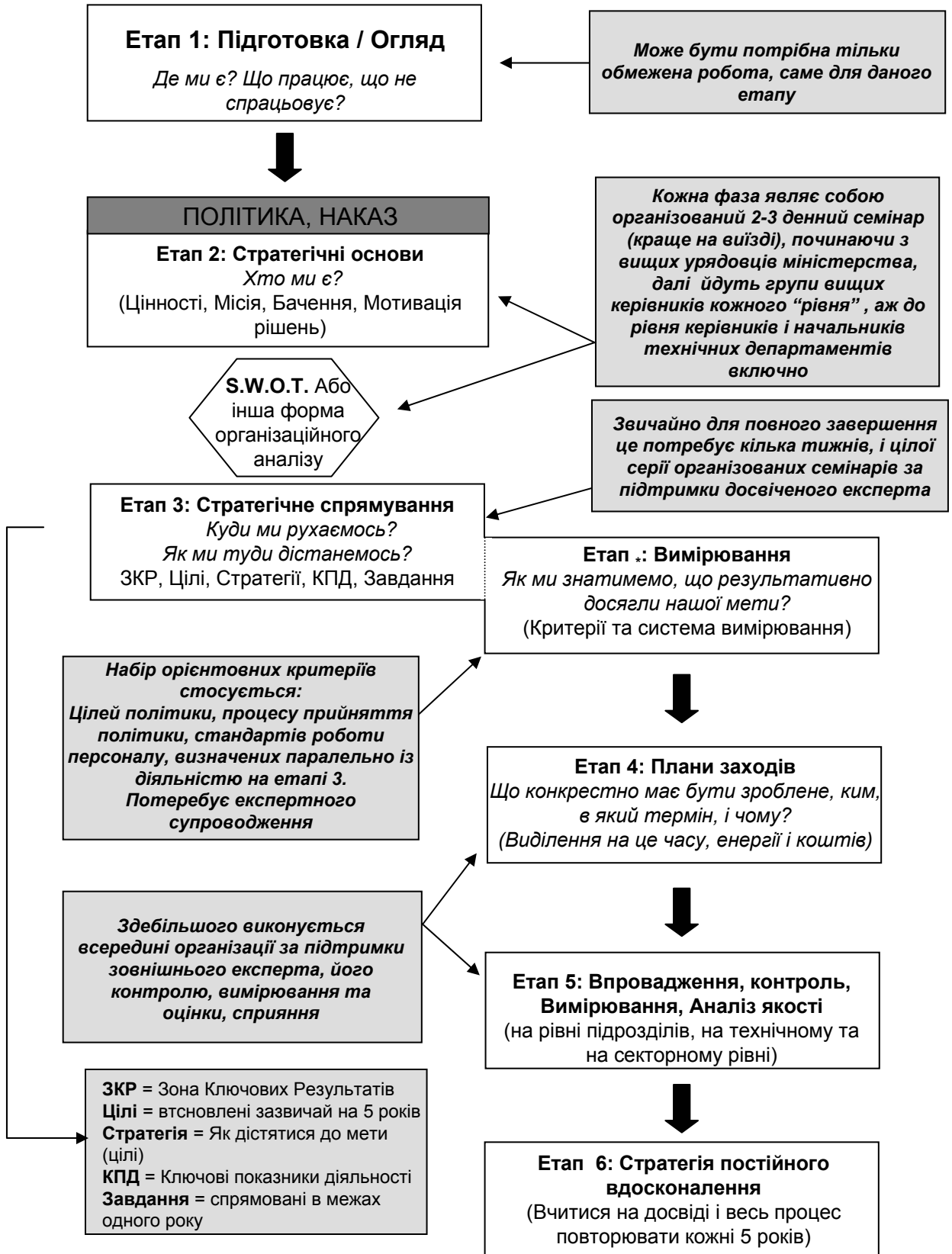
	<p><u>Загрози</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Процес інституційної розбудови надто зосереджений на технічних елементах (<i>розширений горизонт</i>) • Неможливо встановити чіткі пріоритети (<i>“розмита” ціль</i>) • Буде недостатньо політичної волі для визначення пріоритетів (<i>втрата впевненості</i>) • Процес занадто зосереджений на центральному рівні (<i>втрата партнерів</i>) • Пріоритети вступу загублені в ширшому контексті інституційної розбудови (<i>затримання процесу вступу</i>) • Втрата взаємозв’язку між компонентами програми (<i>бездіяльність та неефективність</i>) • Поєднання альтернативних джерел фінансування не використовується в повному обсязі (<i>втрата синергетичних результатів</i>) <p>На завершення, процес інституційної розбудови в Латвії відбувається на досить належному рівні. Його досягнення також відзначено в останніх звітах Європейської Комісії. Є певні сфери (фінансовий менеджмент та аудит, сільське господарство, регіональне та місцеве управління тощо), які потребують подальшої роботи. Щодо процесу інституційної розбудови, то це є гарна нагода скористатися планом для створення системи менеджменту, спрямованого на результат і всеохопного стратегічного каркасу для інституційної розбудови, що стосуються не тільки прямих сфер Acquis, а й опосередкованих, які слугують підтримкою та опорою для впровадження Acquis. Щоб досягти цієї мети, працівники всіх міністерств мають розуміти суть проекту від своєї ролі ще з самого початку. Стратегічна робота та поліпшення якості виконання є довгим процесом, в якому немає підготовлених заздалегідь рішень. Навчальний процес триває.</p>
--	--

4. Стратегічне планування для ефективного врядування

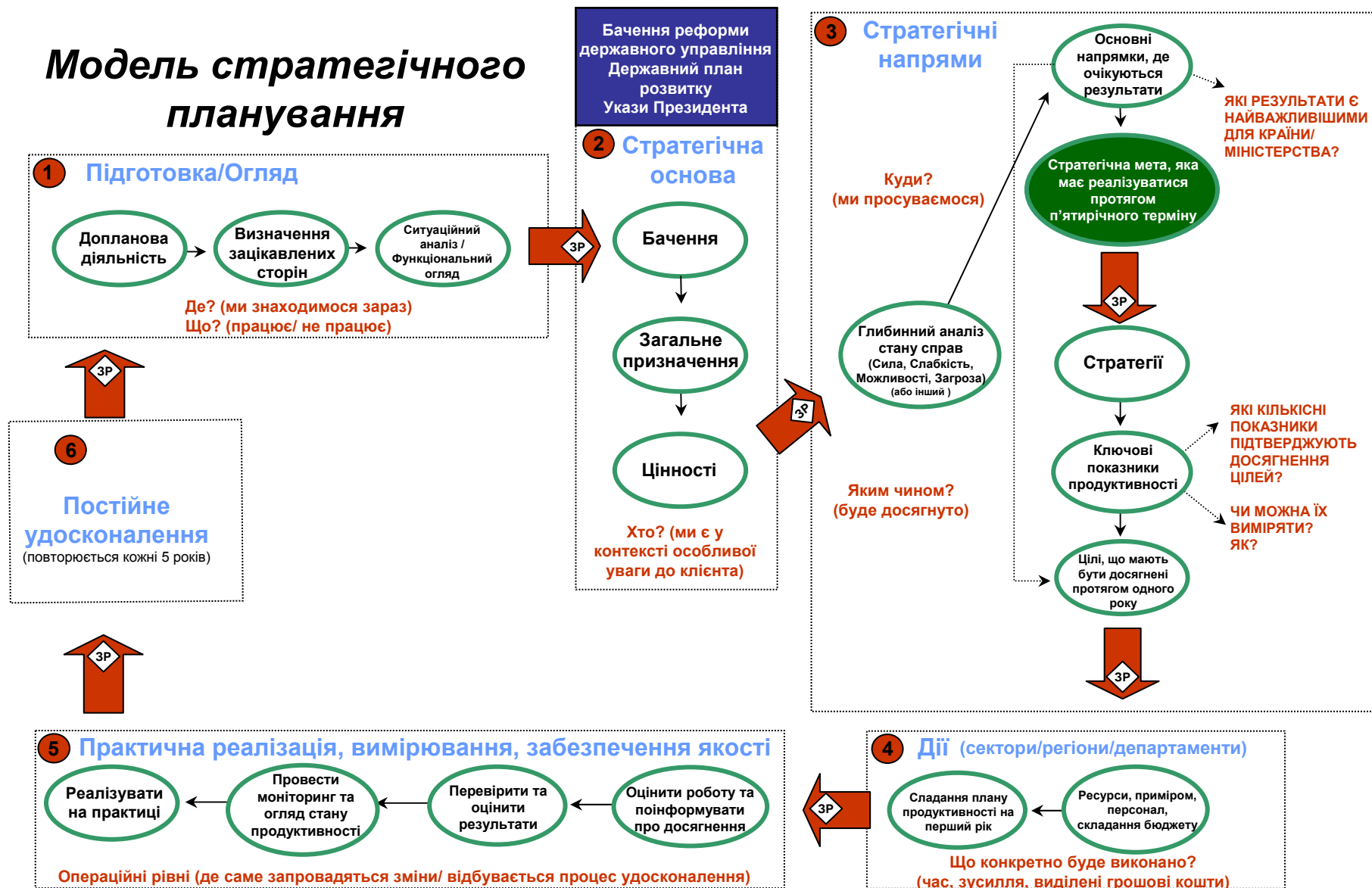
- 4.1 Всеохоплюючий процес стратегічного планування
 - 4.1.1 Навчання та сприяння, підтримка та втручання
 - 4.1.2 Модель стратегічного планування
 - 4.1.3 Цикл проекту з впровадження політики (цикл ПЗДД: планувати, зробити, дослідити, діяти; запланувати, впровадити, переглянути/оцінити, відповісти)
 - 4.1.4 Організаційна модель діяльності (на що націлювати впровадження політики?)
 - 4.1.5 Цілі стратегічного планування
 - 4.1.6 Завдання стратегічного планування
 - 4.1.7 Простір ключових результатів (ПКР) в стратегічному плануванні
 - 4.1.8 Ключові показники діяльності в стратегічному плануванні
 - 4.1.9 Причинно-наслідкова діаграма стратегічного планування
- 4.2 На шляху до створення інтегрованої системи стратегічного управління:
 - 4.2.1 Стратегічне управління в державному управлінні
 - 4.2.2 На шляху до створення інтегрованої системи стратегічного планування в усіх підрозділах Уряду
 - 4.2.3 Стратегічне планування для ефективної діяльності Уряду
 - 4.2.4 Стратегічне управління та панування у діяльності державних управлінь



Навчання та сприяння Підтримка та втручання



Модель стратегічного планування



Символи:



Зв'язок та ресурси (ЗР)



Напрями та досягнення

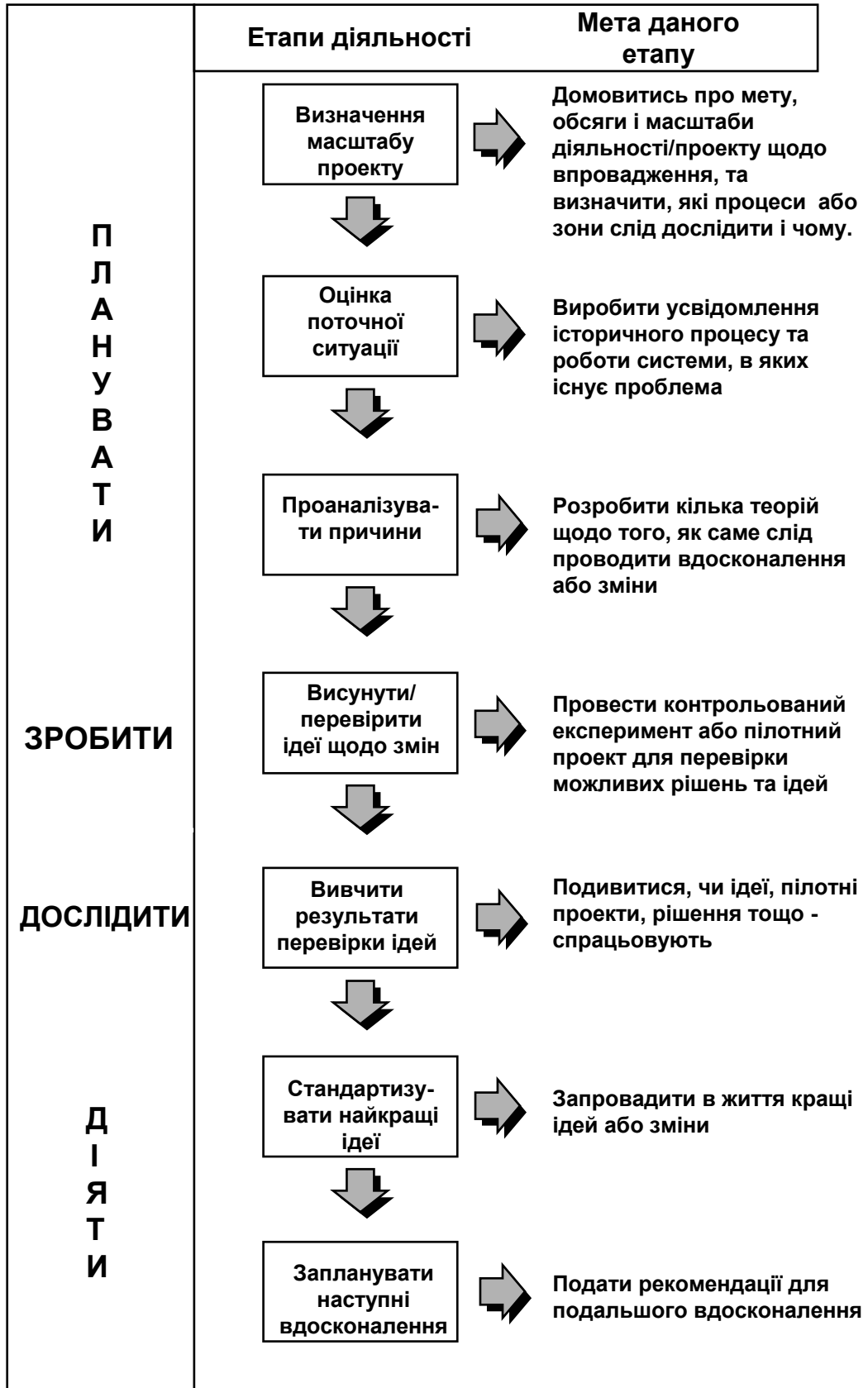


Стадія формування



Ключові складові

Цикл проекту з впровадження політики



Цикл ПЗДД

(Планувати, Зробити, Дослідити, Діяти)

Запланувати, Впровадити,
Переглянути/ Оцінити, Відповісти



Організаційна модель діяльності

На що націлювати впровадження політики?



Стратегічне планування

Цілі

- Цілі – це загальний виклад намірів як віддалених результатів, які планується досягти в майбутньому
- Цілі конкретизують передбачувані дії організації в конкретній ситуації, які повинні бути досягнуті за конкретний період часу в майбутньому

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ

Цілі

Цілі охоплюють такі сфери, як:

Продукти / Послуги
Ринок / Учасники
Клієнти / Громадськість
Людські ресурси
Технологія
Стандарти якості

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ

Цілі

Приклади цілей:

“Забезпечити надання високоякісних медичних послуг для всіх до 2004 року”

“Поліпшити якість повітря у головних містах і містечках, де повітря найбільш забруднене”

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ

Цілі

Мета визначення цілей

- Покращити *процес* прийняття рішень
- Визначити, що слід зробити
- Краще спрямувати досягнення Сфери найважливіших результатів
- Вибрати систему впровадження програми
- Вибрати наслідки програми
- Покращити внутрішнє управління в організації

Встановлення цілей

Цілі повинні бути:

Орієнтованими на клієнта
Стосуватися першочергових внутрішніх і
зовнішніх проблем, що стоять перед
організацією
Бути легкозрозумілими для громадськості

Стратегічне планування

Путівник для визначення цілей:

- Формулювання цілей повинно включати аналіз таких аспектів:
 - Чи гармонують цілі із метою та філософією міністерства?
 - Чи відображують вони відповідь на потреби “клієнтів”/громадськості?
 - Чи забезпечують вони чіткий напрямок діяльності міністерства?
 - Чи відображують вони пріоритети міністерства?

Завдання

- **Короткотермінові і конкретні наміри різноманітних функціональних одиниць організації**
- **Їх часто називають “тактичними цілями” і вони є ключовим елементом тактичних планів**
- **Зазвичай вносяться до річних планів або бюджетів**

Завдання

- **Відповідальність за їхнє виконання зазвичай поділяється між середнім і вищим керівництвом**
- **Визначити, чого слід досягти – коли – і як слід обрахувати (якщо можливо)**
- **Хто що робить, і в які терміни?**

**Характеристики правильно
встановлених завдань**

- Конкретні (тобто, не туманні)
- Вимірювані / Змістовні
- Доступні / Досяжні
- Реалістичні / Орієнтовані на результат
- Обмежені в часі / Конкретні

Правильні завдання відповідають на питання...

- **Коли?** (Час)
- **Де?** (Місце дії)
- **Хто?** (Клієнтура / Отримувачі)
- **Що?** (Очікувані наслідки)
- **Скільки?**
(приміром, % зменшення проблеми або зростання продуктивності)

‘Розумні’ завдання

- 1) Збільшити набір у перший клас у Ботсвані з 10тис. до 10тис.500, до кінця 2003-2004 фінансового року
- 2) Забезпечити централізоване водопостачання у шести селищах у районі Маун, до квітня 2003 року

Приклади короткотермінових завдань...

1. Протягом наступного року у підрозділі збільшити товарообіг від продажу на 10%
2. Протягом наступного року скоротити витрати на працю в кожному підрозділі на 5% для кожного функціонального департаменту
3. Протягом наступних двох років зменшити кількість працівників з 25 до 15

Туманні завдання

- 1) Забезпечити надання першої допомоги**
- 2) Розробити програму дитячого харчування**

Контрольна таблиця правильно встановлених завдань

- ☐ Завдання – це формулювання досягнень
- ☐ Завдання не є методами
- ☐ Завдання описують отримувача послуги (бенефіціарія)
- ☐ Завдання містять часові рамки для свого виконання
- ☐ Завдання можна обрахувати або виміряти

Простір ключових результатів (ПКР)

- Найважливіші результати типу “слід досягти”, зробити, “зробити прорив”, - ті, про які організація або колектив звітуватиме
- При визначенні ПКР організація або колектив повинні відповісти на питання “На що націлений наш успіх?”

Характеристики ПКР

- Включає простір ділових результатів, який докладає до досягнення мети колективу
- Узгоджений з місією організації
- При визначенні орієнтуються на кінцевий результат, а не на затрати, яких він вимагає
- Вони формулюються саме як результати, а не як процеси, заходи діяльності або ресурси

Визначення простору ключових результатів

- ПКР, що розробляється в колективі, повинен відображати безпосередні продукти/ їх випуск/ та послуги, що надаються “клієнтам”
- Він має розглянути широку картину організації як системи постачальників, вхідних ресурсів, процесів, випуску, “клієнтів”, а також їхні вимоги і сподівання

Визначення простору ключових результатів

- Повинен узгоджуватись із ключовими цілями організації, місією та цінностями
- ПКР колективу відповідає на питання “Яких найважливіших кінцевих результатів ми повинні досягти?”

Визначення простору ключових результатів

Він повинен впливати з бачення, місії, та цінностей організації.

Наприклад:

- Лояльність до “клієнта”
- Якість та продуктивність
- Функціонування на ринку
- Інноваційність
- Зростання та розвиток працівників

Сприяння розвитку організації / колективний ПКР

Поетапна технологія роботи групи

Крок 1: Поставте фундаментальне питання щодо ПКР

Крок 2: Мовчки дайте відповідь на це питання

Крок 3: По черзі запишіть відповіді всіх учасників у список

Крок 4: Обговоріть цей список, і з'ясуйте можливий список ПКР

Крок 5: Проранжуйте ПКР та досягніть консенсусу

Ключові показники діяльності

“Як ми знатимемо, що задовільно виконали завдання?”

**Відповідь на це питання і дадуть нам
Ключові показники діяльності (КПД)**

Ключові показники діяльності

- визначення тих умов, які **з’являться**, коли робота буде задовільно виконана
- бажані практичні результати і наслідки, які показують, що Завдання виконані та Цілі досягнуті, або ми до них наближаємось

Ключові показники діяльності

- дорожні знаки /дороговкази, які кажуть нам, що ми правильно рухаємось згідно з мапою, і наближаємось, або вже прибули в пункт призначення
- “доказ” того, що ми йшли саме тим шляхом, який для себе визначили (і зробили те, про що говорили)

Ключові показники діяльності

- Це віхи – а віхи є орієнтиром, який каже, що ми досягли наших Цілей, і виконали наші Завдання завдяки запланованій Стратегії

Ключові показники діяльності

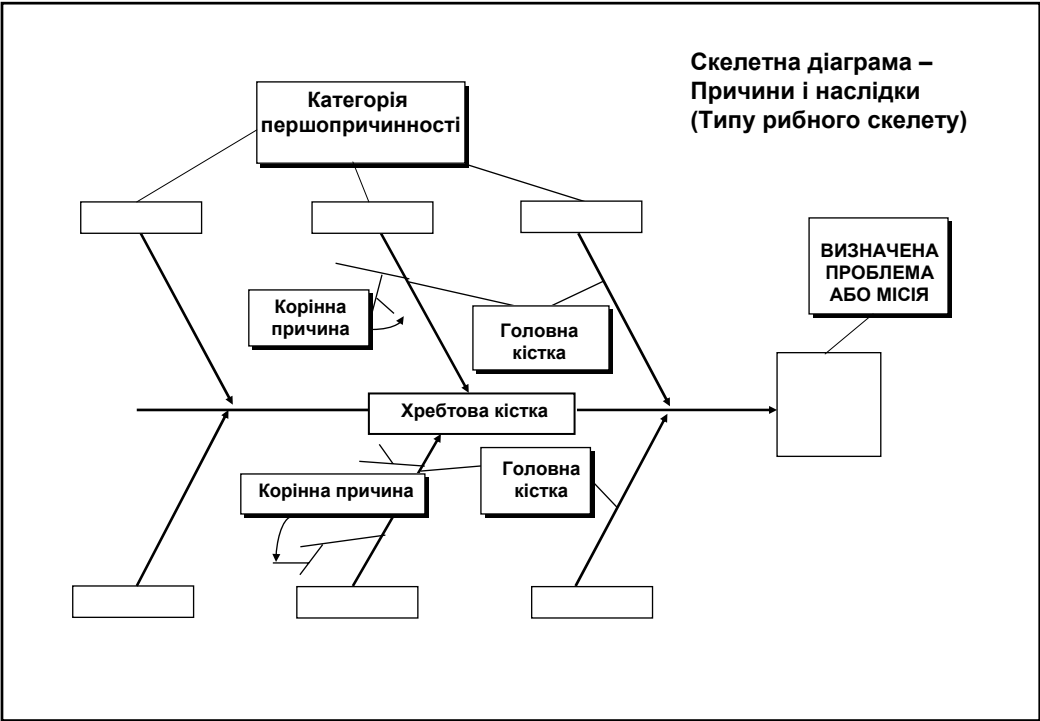
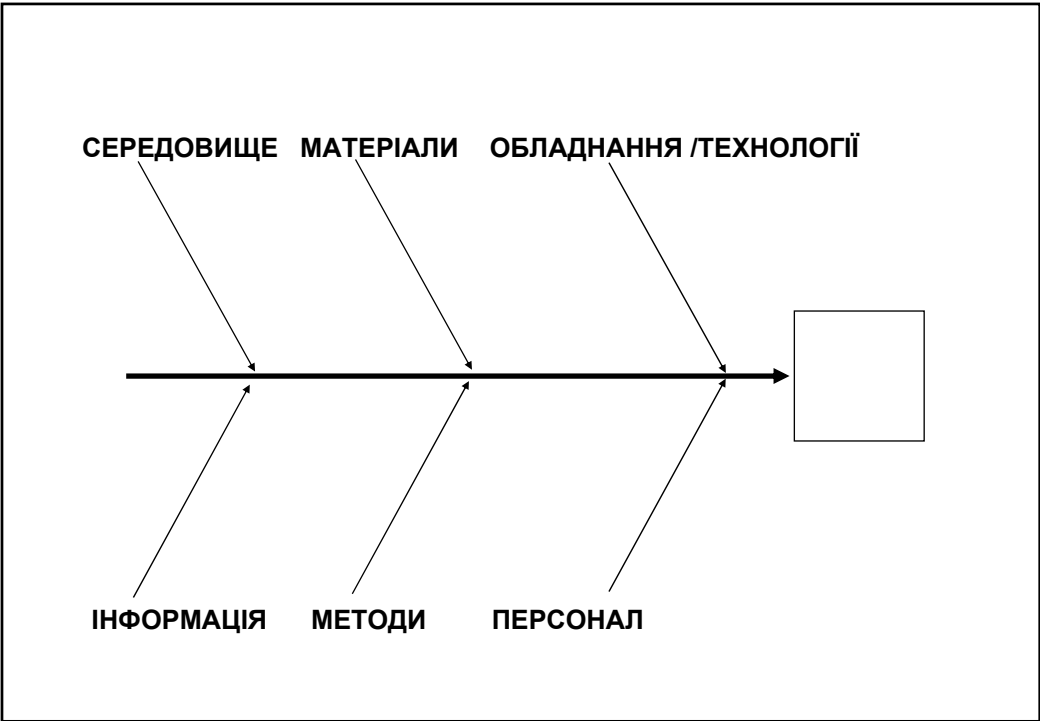
Повинні бути....

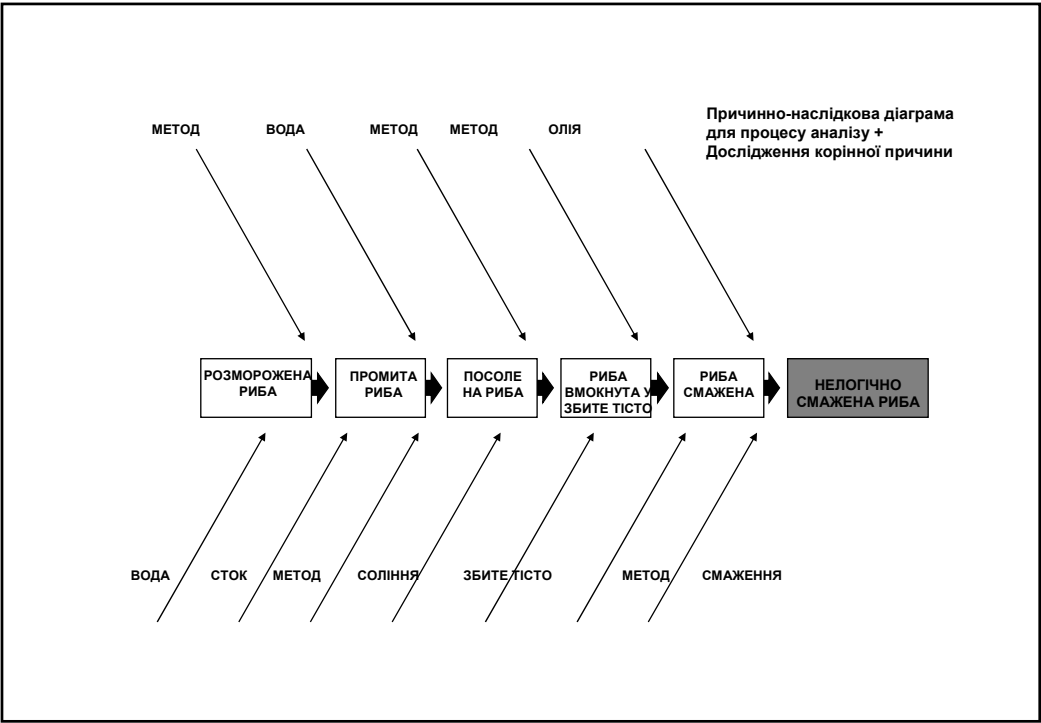
- Конкретними
- Досяжними
- Істотними
- Вимірюваними

У термінах....

У термінах....

- Якості (що відобразатиме якість і завершення?)
- Кількості
- Вчасності
- Впливу





Стратегічне управління в державному управлінні

Підготував проф. Артур Новак-Фар

Місія

Місією організації є ясним та чітко сформульованим твердженням того, чим вона хоче бути

- Для чого ми існуємо?
- Хто є нашими клієнтами?
- Які цінності ми створюємо?
- Вірність місії
- Відношення до цінностей

Місія Офісу Державної служби

Метою діяльності ОДС є забезпечення компетентної, високо кваліфікованої та політично нейтральної державної служби.

Дана ціль буде реалізована шляхом:

- Створення умов та заохочення службовців до постійного підвищення кваліфікації,**
- Створення належних засад професійної кар'єри та винагороди державних службовців,**
- Здійснення моніторингу впровадження обов'язкових норм права, пов'язаних із корпусом державної служби,**
- Ретельне та термінове проведення конкурсів на вищі посади в державній службі.**

ВИМІРИ СТРАТЕГІЇ - ЕЛЕМЕНТИ, ЯКІ ЇЇ ДЕТАЛІЗУЮТЬ

- Найважливіші загальні та детальні цілі, які ведуть до досягнення місії органу**
- Політика та сценарії, пов'язані із найважливішими цілями**

ВИМІРИ СТРАТЕГІЇ - ОБМЕЖЕННЯ ДЕТАЛІЗАЦІЇ

- **Необхідне посилення на місію органу влади**
- **Розвиток стратегії шляхом розгляду незначної кількості ключових стратегічних ініціатив**
- **Забезпечення еластичності стратегії на достатньому рівні**

Ієрархічність при розробці стратегії

- 1. Органи державної влади є ієрархічними структурами**
- 2. Процес переговорів щодо мандату (повноважень) стратегічного планування**
- 3. Ініціатива та підтримка керівництва органу влади - є ключовою умовою успішності стратегії**

Формулювання стратегії

Роль

- **Спонсор (Покровитель)**
- **Чемпіони (Лідери)**
- **Виконавці**
- **Учасники**

Стратегічне управління - концепція

- **суспільне благо**
- **покупка приватних благ**
- **створення приватних благ в рамках державного сектору**
- **секторна субсидіарність та координація**

**Стратегічне управління
контексти стратегічного управління в державній
адміністрації**

- **Економічний**
- **Правовий**
- **Політичний**
- **Суспільний**
- **Міжнародний**

Двохсекторний контекст

- **Приватний сектор**
- **Державний сектор**
- **Конфлікт та симбіоз секторів**
- **Правові норми**
- **Засоби**
- **Цінності**
- **Роль політичного вибору**

Інструменти стратегічного управління в системі державного управління

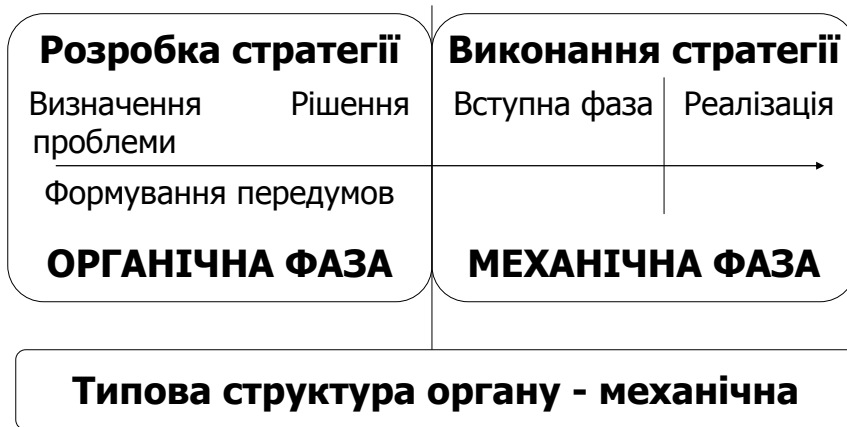
- забезпечення здійснення належного стратегічного процесу в системі державного управління
- критерії відбору стратегічних інструментів
- оптимізаційні регулювання та способи їх застосування
- сутність стратегічного аналізу в системі державного управління та вибір стратегічних напрямків розвитку
- формулювання стратегії органів державної влади
- реалізація стратегії в системі державного управління
- нагляд та моніторинг за процесом стратегічного управління

СТРАТЕГІЯ

Процес, який полягає в створенні плану, що поєднує (інтегрує) в собі найважливіші, довготермінові цілі органу, його політики та програму в **єдине ціле**. План виражає наміри органу стосовно того, як в майбутньому він планує функціонувати та яким буде його імідж беручи до уваги:

- Засоби, яким він володіє,
- Риси та невикористані можливості, які вийдуть назовні в процесі його діяльності,
- Очікувані зміни в середовищі (включно із потребами його клієнтів, які диференціюються в залежності і від часу).

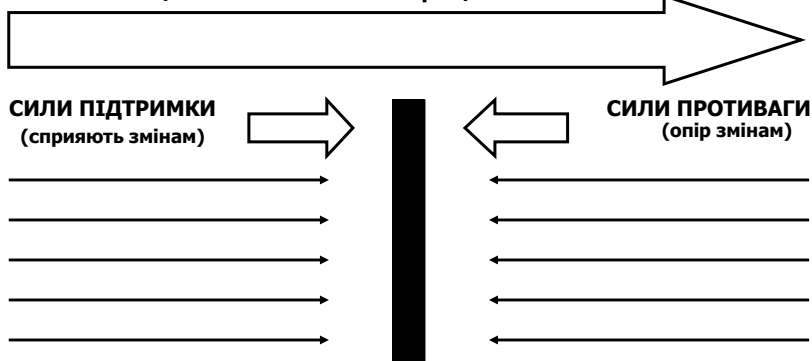
Організаційні структури - дилема



Політичний контекст

Аналіз силового поля

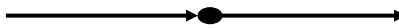
впиши ціль запланованого покращання чи змін



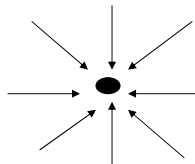
РІВНОВАГА АБО ТЕПЕРІШНІЙ СТАН

Фізичний контекст Взаємозалежність дій

- лінійна



- спільна



- паралельна (взаємна)



Розробка стратегії Консенсус та співпраця

Розробка стратегії

Визначення
проблеми

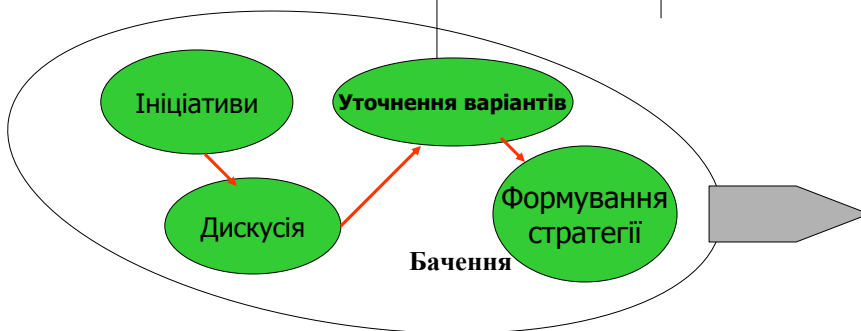
Рішення

Реалізація стратегії

Вступна фаза

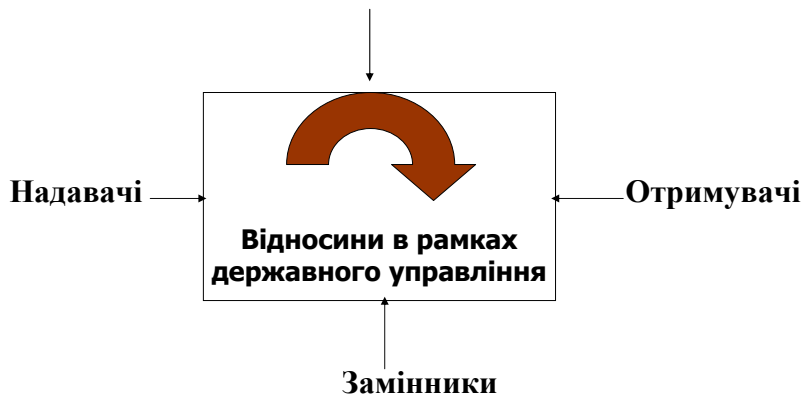
Реалізація

Формування підґрунтя

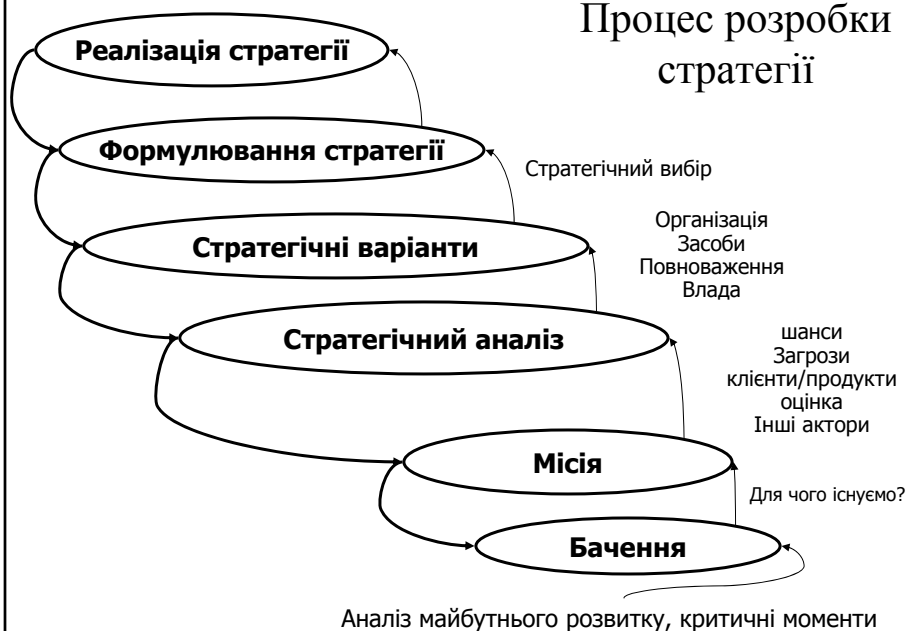


Стратегічний аналіз

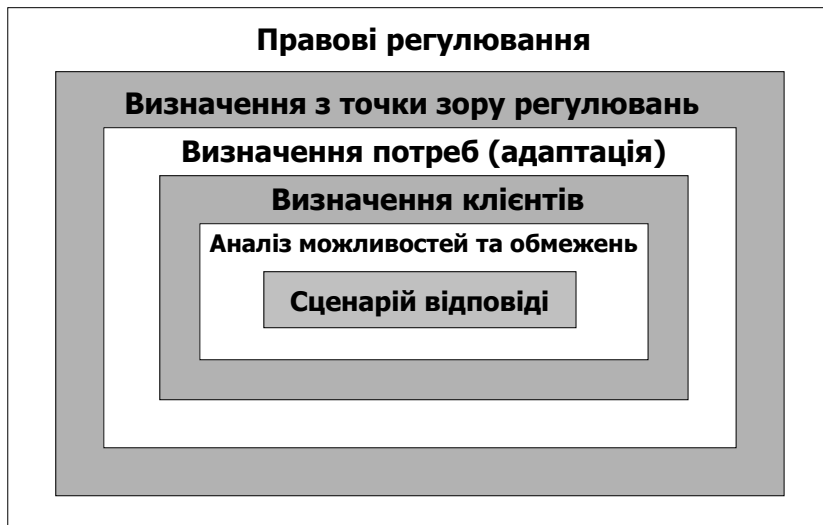
Альтернативні джерела соціальних вигод



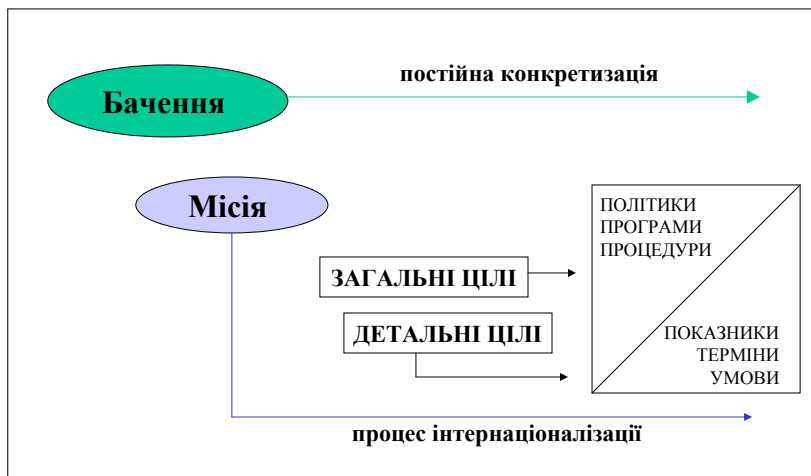
Процес розробки стратегії



Стратегічний аналіз



Операціоналізація стратегії



Стратегічні ініціативи

(перелік проблемних питань при розгляді стратегічних ініціатив означає, чи були вони предметом пояснень та дискусій; відсутність питань означає, що ініціатива лише зараз повинна бути виявлена та обговорена)

(а) Професійність державної служби

Проблемні питання:

- Люди можуть бути неготовими до завдань, які повинні виконувати
- Люди можуть вести себе неетично
- Незнання іноземних мов там, де вони необхідні для належного виконання завдань органу влади

(б) Шляхом відповідного набору та відбору кадрів, навчання забезпечить відповідний рівень кадрів

Стратегічні ініціативи - продовження

- (с) Будуючи почуття ідентифікації з корпусом державної служби, підтримка підстав та етичної поведінки та доброго ставлення до клієнтів
- (d) Приготування інструментів управління кадрами для державної служби
- (е) Відкриття можливості служби для пересічних громадян
- (f) Підвищення кваліфікації кадрів для державної служби та адміністрації в цілому
- (g) Опрацювання норм та засад етики та їх розповсюдження
- (h) Здійснення ефективного моніторингу стану (оцінка) кадрів в окремих органах влади.

Проблемне питання

- відсутність належного поінформування про Офіс Державної служби

Стратегічні ініціативи - продовження

- (i) забезпечення рівного доступу до державної служби (чітко сформульовані критерії)

Проблемні питання

- недотримання змін в законі
- практикою недотримання принципів можна відбити охоту до державної служби
- недостатній доступ до “Бюлетеня державної служби”

- (j) Опрацювання єдиних засад кар'єрного росту та фінансової винагороди

Проблемні питання

- існуюча відсутність єдиних засад

- (k) Ефективне спілкування всередині Офісу державної служби та іншими органами

- (l) Доступ недієздатних осіб до державної служби

Важелі контролю



Процес стратегічного контролю

ПЕРЕЛЮМИ **комунікаційних та організаційних бар'єрів**

- Стратегічні теми та пріоритети мають бути передані всім ефективним способом;
- Повинен існувати метод “перетворення” стратегічних тем та пріоритетів ЦІЛОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ на теми та пріоритети окремих СТРУКТУРНИХ ПІДРОЗДІЛІВ;
- Повинна існувати система, яка дозволяє здійснення моніторингу реалізації стратегії

КОМУНІКАЦІЯ СТРАТЕГІЇ

ТРАДИЦІЙНІ КАНАЛИ:

- Загальні зустрічі
- Брошури, газети, інформаційні таблиці
- Програми навчання та підвищення кваліфікації

НОВІ КАНАЛИ (ІТ):

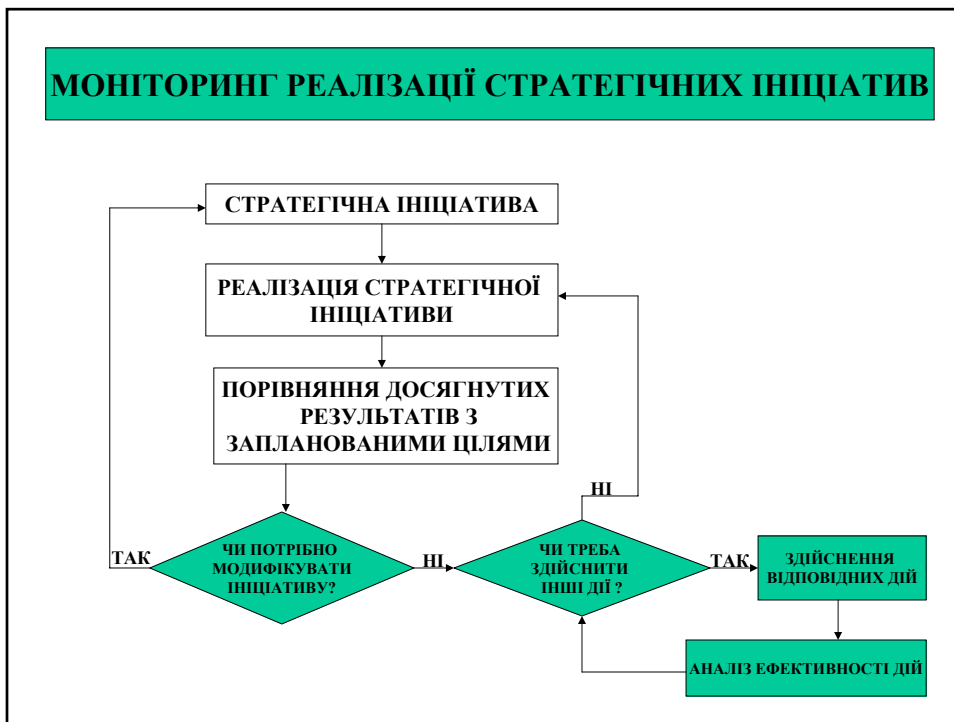
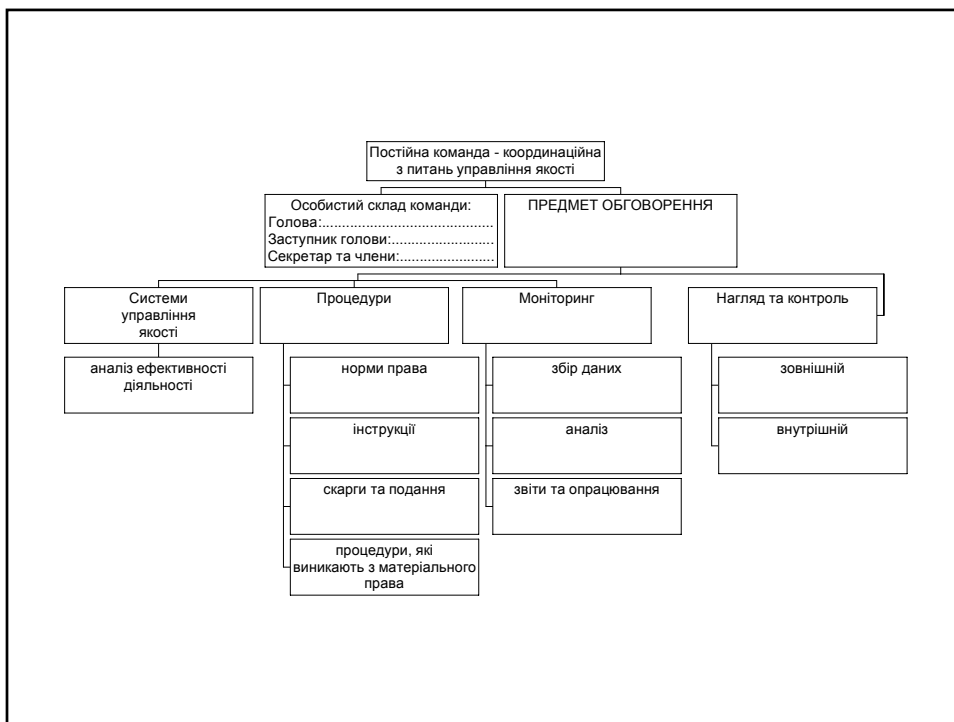
- ІНТЕРНЕТ-СТОРІНКИ
- Візуальна допомога у вигляді карт навчання
- „дерево стратегії” і „дерево причин-наслідків”
- Через отримання знань на тему вимірів, які використовуються для вимірювання реалізації проголошених цілей

Операційний бюджет

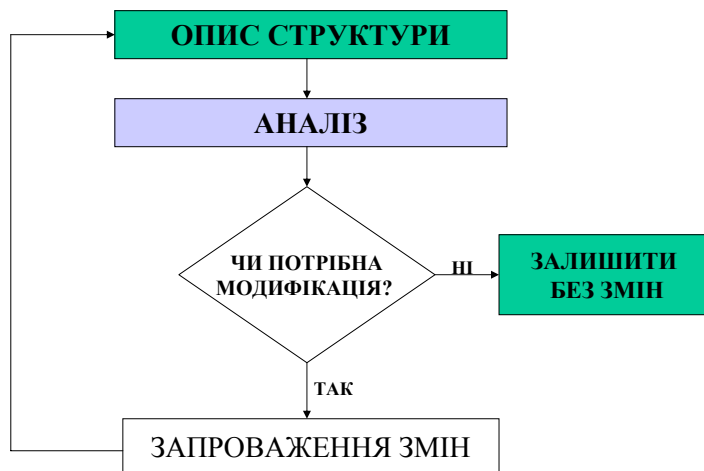
- **Відображає поетапне покращення існуючої діяльності**
- **Відображає передбачені кошти на операції, які повторюються**
- **НЕ ВИКОРИСТОВУЄ найважливіші можливості, якими є зміна напрямку та засад організації відповідно до стратегії**

Стратегічний бюджет

- Дозволяє ініціативи, результатом яких є ліквідації бар'єру між бажаними переломними результатами та тими, які можна досягнути завдяки постійному процесу удосконалення діяльності;
- Стратегічний бюджет визначає нові ініціативи, які повинні бути реалізовані;
- Велика кількість організацій страждає при впровадженні стратегії, оскільки в бюджеті не передбачається достатніх кадрових та фінансових ресурсів;
- Джерелами, передбаченими в бюджеті на стратегічні ініціативи, необхідно управляти незалежно від коштів інших статей бюджету



ОПТИМІЗАЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ



БАЖАНІ РЕЗУЛЬТАТИ	ФІНАНСОВА ПЕРСПЕКТИВА	ПРИПУЩЕННЯ	СТРАТЕГІЯ ЗРОСТАННЯ, ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ
	ПЕРСПЕКТИВА КЛІЄНТА	РЕАЛІЗАЦІЯ БАЧЕННЯ ПО ВІДНОШЕННЮ ДО КЛІЄНТІВ	СТРАТЕГІЯ СТВОРЕННЯ ЦІННОСТЕЙ
ЧИННИКИ, ЯКІ СТИМУЛЮЮТЬ ЗМІНИ	ОПЕРАЦІЙНА ПЕРСПЕКТИВА (внутрішніх процесів)	КЛЮЧОВІ НЕДОЛІКИ	КЛЮЧОВІ ПРОЦЕСИ
	ІННОВАЦІЙНА ПЕРСПЕКТИВА (знань та розвитку)	НАВЧАННЯ /ДОСВІД	КЛІМАТ ПІДТРИМКИ

МОНІТОРИНГ І ПЕРЕГЛЯД ПЛАНУ

- Значення загального моніторингу
- Значення доброї якості цілей
- Значення координації
- Значення перегляду (перевірки)

ПОКАЗНИКИ

- **ЗАГАЛЬНІ**
(ефективність/результативність)
- **ДЕТАЛЬНІ** (____, цілі)
- **НЕОБХІДНІСТЬ ПІДТВЕРДЖЕННЯ
ПОКАЗНИКІВ**

ЗВІТУВАННЯ

- **ЗМІСТ ЗВІТУ ВИНИКАЄ ІЗ НЕОБХІДНОСТІ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕННЯ**
- **ВИЗНАЧЕННЯ КАНАЛІВ ОБІГУ ІНФОРМАЦІЇ**
- **ВИЗНАЧЕННЯ КРИТЕРІЇВ ОЦІНКИ ДІЙ**

На шляху до створення інтегрованої системи стратегічного планування в усіх урядових підрозділах

(Проект “Підтримка реформування
державного управління в Україні”, Київ, березень 2002)

Зміст

1. Чому стратегічне планування таки має значення?
2. Передумови: Де ми знаходимося і які тенденції мають розвиватися?
 - 2.1. Що вже відбулося нині?
 - 2.2. Ключові тенденції. В якому напрямку рухається Уряд?
 - 2.2.1. Дедалі більша потреба в стратегічному плануванні
 - 2.2.2. Бюджетна реформа: фактор тиску
 - 2.2.3. Європейська інтеграція: суворі вимоги та безкомпромісні цілі
3. Як приймати виклики? Наша відповідь на потреби стратегічного планування
 - 3.1. Необхідність інтегрованої системи стратегічного планування
 - 3.2. Взаємодія ключових гравців – шлях досягнення бажаного наслідку

1. Чому стратегічне планування таки має значення?

1. Ефективність урядової політики – це ключове питання для будь-якої країни, тому що вона визначає теперішні умови існування нації та її перспективи. Величезна кількість свідчень, зібраних у всьому світі, підтверджує постулат, що ефективний і дієвий уряд сприяє стабільному економічному зростанню, поліпшує якість життя та створюючи раціональні соціальні стосунки. Річний звіт Світового банку за 1997 рік “Держава в світі, що змінюється” представив широкий огляд способів, завдяки яким сучасній державі вдається помірно впливати на економічне зростання, розвиток ринків і раціональне розв’язання соціальних проблем, або принаймні завдяки яким вона може це зробити. Основний висновок, який можна зробити з цього звіту, – а також з кількох інших, – те, що **ключове питання полягає в тому, аби функції та відповідальність уряду узгоджувалися з його власною спроможністю (організаційного, людського, технічного та соціально-культурного), а також наявними ресурсами.** Відповідність того, що уряд повинен зробити, порівнянно з тим, що він насправді спроможний зробити, – це вирішальний фактор для нормального функціонування економіки та суспільства. Велика відповідальність уряду полягає в тому, щоб проголошені цілі та завдання були реальними й такими, якими можна управляти.

2. Великі розбіжності між задекларованими цілями і напрямками діяльності уряду та тим, що відбувається насправді, стає джерелом спотворення інформації, яка надходить до всіх суб’єктів, що функціонують на ринку чи в будь-якій соціальній сфері, а також до людей в їхньому приватному житті. В результаті цього зростає кількість економічних і соціальних конфліктів, виникають деякі паталогічні форми пристосування в багатьох сферах соціального життя. Неправильне визначення цілей і шляхів їх виконання підриває перспективи розвитку економіки та суспільства, а також чинить зворотний тиск на сам уряд: зменшує його авторитет і спроможність ефективно здійснювати подальші дії.

Реалізм – це великий виклик для будь-якого уряду. В перехідних економіках цей виклик, без сумніву, значно більший і важчий. Отже, відповідь має бути, відповідно, ще сильнішою та рішучою. Варто докласти всіх можливих зусиль, щоб звільнити уряд від волюнтаризму, нестримного проголошення заяв і ретроактивного декларування цілей. В багатьох країнах ця загроза додатково посилюється двозначністю розподілу влади та звітності. **Єдиний спосіб подолати всі ці перешкоди – створити оперативну систему, яка забезпечить перспективу для урядової діяльності, тобто визначить місце повсякденних та короткострокових дій у контексті середньострокових і довгострокових пріоритетів.** Суворе поєднання цілей з можливостями та наявними ресурсами має стати рівноцінною

функцією такої системи. Проте системи стратегічного планування – це не універсальні ліки від усіх недоліків, зазвичай вони сприяють полегшенню таких добре відомих феноменів, як:

- спосіб дій, за якого пріоритетом роботи є відповідати на *ad-hoc* (на щоденному потоці заяв і вимог);
- міністерський партикуляризм;
- розроблення планів, що ґрунтується на затратах, та історичний підхід до відбору завдань і розроблення бюджету;
- надмірна чутливість до лобіювання, впливу інформації та схильність до ухвалення ізольованих рішень.

Всі ці фактори зумовлюють **непослідовність у впровадженні урядової політики, надмірну кількість задекларованих цілей та заходів і, нарешті, що не менш важливо, розпорошення засобів**, що перешкоджає досягненню більшості із проголошених цілей. Насправді, якщо всі ці фактори виникають досить масштабно, підривається відчуття належного управління в його основному значенні, спонтанний та непередбачуваний процес переважатиме над будь-якими заходами, запланованими державними органами.

Стратегічне планування – це інструмент наповнення управління його істинним змістом, який сформулював тисячі років тому Аристотель, що політика – це мистецтво досягнення цілей, які можна здійснити за певних обставин.

3. **Стратегічне планування – це звичайний механізм, який застосовують багато урядів для розроблення реалістичної матриці своїх власних цілей і здобутків.** З одного боку, це необхідний фільтр для відбору, “сторож на воротах”, чия основна функція полягає в тому, щоб відкинути все, що не підходить для країни, вимагає надмірних витрат або для нього неправильно було визначено час і місце. З іншого боку, це спосіб трансформувати завдання та цілі в заходи, фінансові та матеріальні ресурси, процедури управління й звітності про результати. **Стратегічне планування – це процес відбору цілей і завдань урядом в цілому та його різними структурами (міністерствами, департаментами, центральними органами влади та регіональними і місцевими підрозділами), і одночас визначення шляхів та інструментів для їх досягнення, розміщення ресурсів на реалізацію цієї діяльності та визначення відповідальних за їх виконання.**

4. Хоча планову діяльність має вести кожна окрема урядова установа, фундаментальне завдання полягає в тому, щоб уся ця робота не була розпорошена так, що перетвориться на головоломку, яку не можна розв’язати. **Отже, критичне питання для стратегічного планування полягає в тому, щоб створити і застосовувати інтегрований механізм, який ефективно збиратиме, підсумовуватиме та узагальнюватиме всі заходи урядових інституцій.** Саме тому кістяком системи має бути чітка процедура визначення пріоритетів (набір критеріїв + схема оцінки), яка допоможе у виборі цілей і завдань, які дійсно мають найвищу пріоритетність для урядової політики.

Отже, основним результатом системи має стати стратегічний план Кабінету Міністрів. Цей основний продукт слід доповнити низкою галузевих стратегічних планів, які належать відповідним міністерствам та іншим центральним органам. Узгодженість усіх цих продуктів має бути досягнута шляхом неперервного взаємного спілкування “згори – вниз” та “знизу – вгору” в межах підпорядкування, відповідальності та звітності. Їх основні параметри показані нижче на рис. 1.

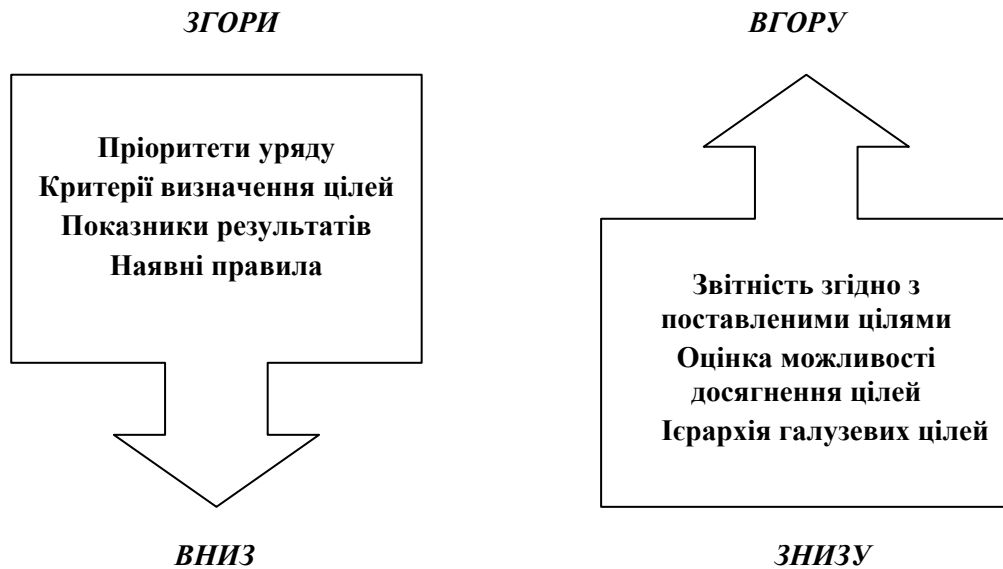


Рис.1. Спілкування в процесі стратегічного планування

5. Однак, уряд – це не єдиний учасник, який бере участь у визначенні політичних цілей і завдань чи ініціюванні певних напрямків державної політики, але його роль у будь-якому разі полягає в тому, щоб перетворити політичну волю урядових установ на низку дій та заходів, що є послідовними, виконуваними та максимально ефективними. Уряд несе відповідальність за втілення плану дій для всієї виконавчої гілки, яка буде підставою для досягнення важливих цілей в належний час і розумними способами. **Отже, процес стратегічного планування не має бути винятково внутрішньою справою уряду.** Це має бути значно ширший процес, що залучає Парламент та політичні партії, інститути громадянського суспільства, ділові кола та професійні асоціації, а також інші канали висловлювання різних інтересів (див. рис. 2). Чим публічніший сам процес, тим більше можливостей перевірити припущення, на яких ґрунтуються політичні напрямки, і уникнути помилок. Це можливість для уряду перевірити, чи політика, яку він збирається впроваджувати, відбиває питання, справді важливі для громадян взагалі і значно більше для їх певних груп.

З іншого боку, відкриті й публічні процеси стратегічного планування – це спосіб заручитися підтримкою з боку громадян та їх об'єднань для втілення політики. Залучення до процесу консультування та оцінювання політичних питань в будь-якому випадку сприяє кращому розумінню державних справ і забезпечує відповідальнішу поведінку щодо цих проблем.

6. **Основна функція процесу стратегічного планування полягає в забезпеченні стабільних перспектив діяльності кожної урядової інституції та наданні надійної інформації щодо намірів уряду всім фізичним і юридичним особам, чий власні плани в будь-якому разі залежать від дій уряду (наприклад, залежать від субсидій, митниці, податків тощо).** Отже, процес треба організувати так, щоб уникнути радикальних поворотів, відмови від незавершених проєктів, а також усіх інших форм порушення послідовності дій. На практиці стратегічне планування – це послідовна постійна робота, яка поступово рухається вперед з плином часу. Він нагадує безперервну лінію горизонту, що визначає напрямок і відстань, яку треба подолати. Планування – це спосіб створити оптимальні параметри для руху від того місця, де ми знаходимося, до вибраної точки на горизонті, а потім далі й далі (див. рис. 3).

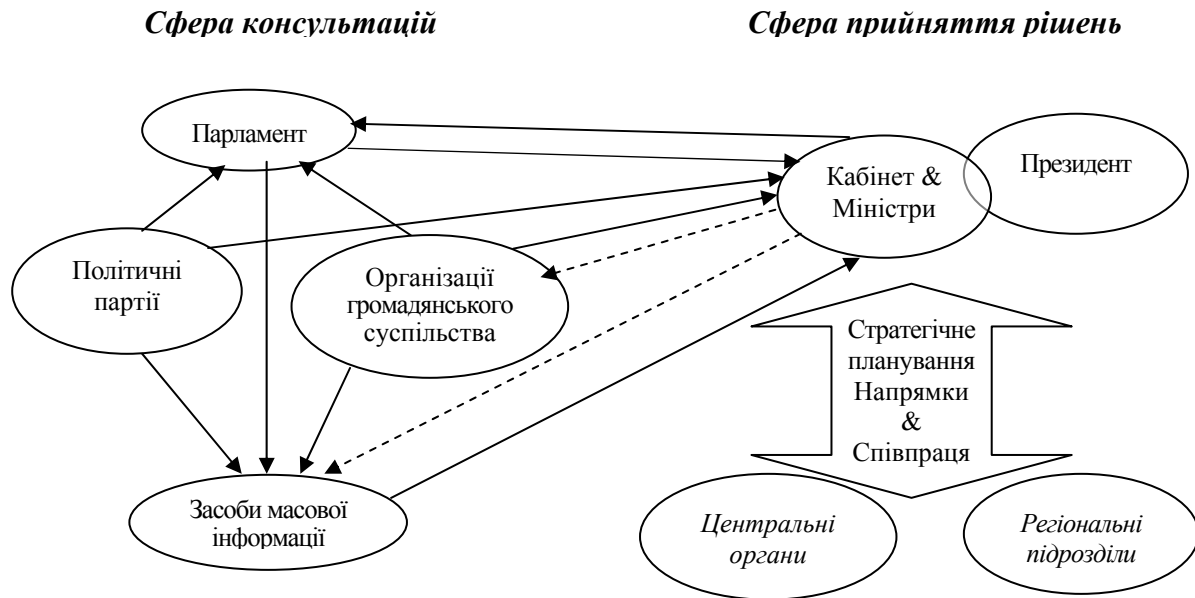


Схема. 2. Учасники процесу стратегічного планування

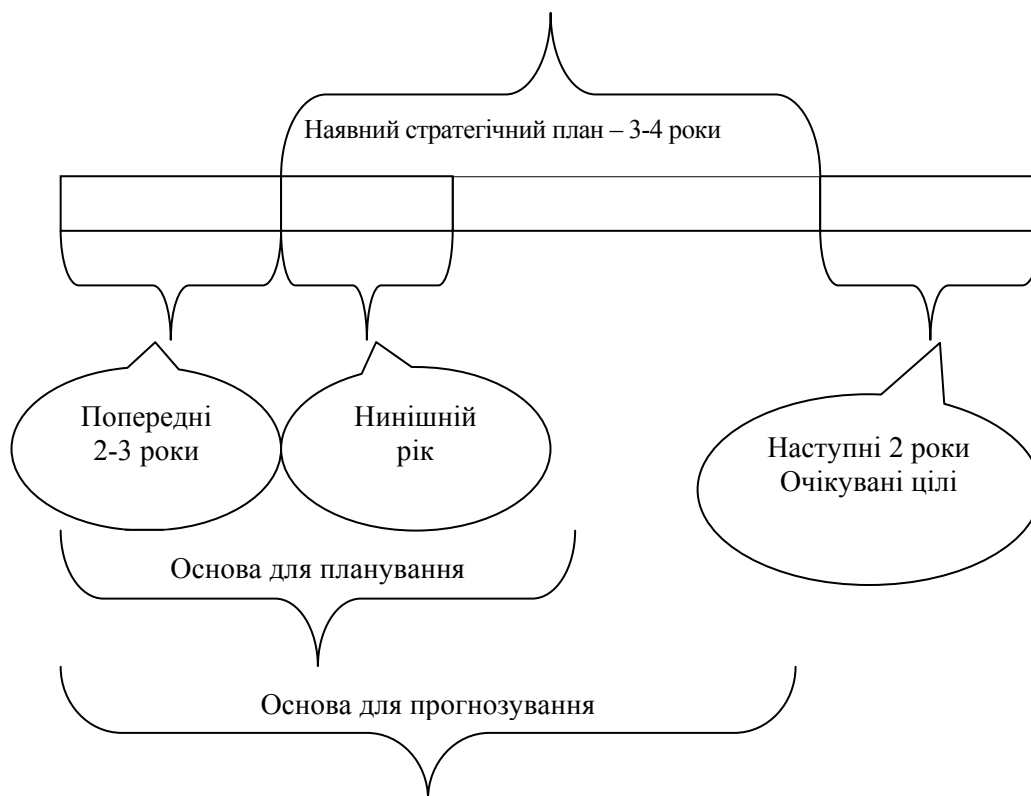


Рис. 3. Час – послідовність стратегічного планування

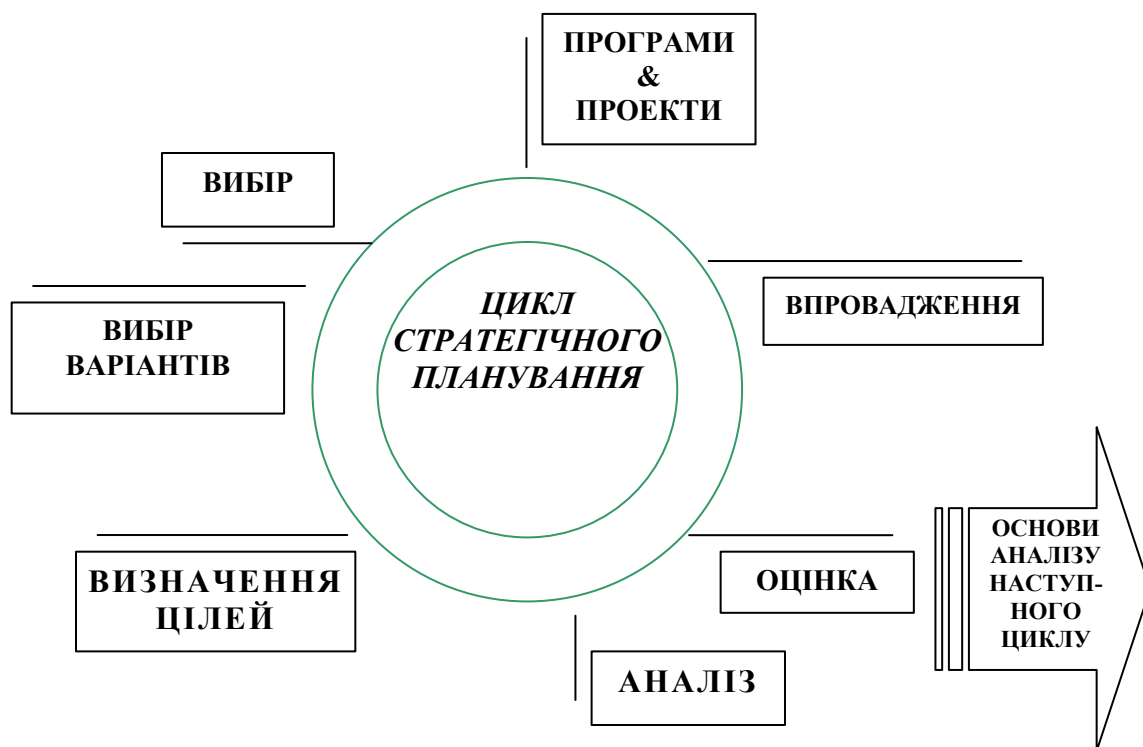


Рис. 4. Етапи стратегічного планування

7. Щоб задовільнити всі вимоги ефективності та бути надійним фундаментом для всієї урядової діяльності, **процес стратегічного планування має стати регулярною алгоритмічною діяльністю**. Насправді це процес, який складається з постійних елементів (див. рис. 4), що їх повторно виконуює вся урядова структура. Повторюваність необхідна для забезпечення послідовності та порівняння зібраних даних, стандартизації методів аналізу, а також для достатнього зіставлення успішних цілей. Це перевага, яку уряд може здобути від системи стратегічного планування за будь яких обставин.

8. Хоча елементи планування, чи навіть довгострокового прогнозування та планування, постають у діяльності Уряду України, нинішню практику не можна вважати повноцінною, всебічною та послідовною оперативною системою в цій сфері. Так трапляється з багатьма урядами, які ще не створили такої основи для організації та впорядкування своїх власних дій. Незаперечні свідчення, зібрані в багатьох країнах, доводять, що при запровадженні стратегічного планування уряд починає працювати зовсім по-іншому, і це має суттєво впливати на ефективність його політики. Серед інших вигід особливо треба підкреслити таке:

- Кабінет Міністрів цілковито бере на себе ініціативу у визначенні цілей і напрямків діяльності всіх урядових установ; це відбувається при визначенні чітких пріоритетів і графіків досягнення цілей;
- системний механізм виникає для міжвідомчого узгодження цілей і заходів для їх досягнення;
- чітка та об'єктивна платформа створюється для оцінки втілення урядової політики в цілому, а також окремих галузевих напрямів політики. Вся система звітності може бути організована так, щоб наділити її ще однією додатковою функцією – слугувати надійною підтримкою успішних кроків урядових організацій;
- уряд регулярно випускає спрямовну інформацію для величезної кількості економічних і соціальних суб'єктів, щоб дати їм змогу пристосуватися до змінних умов діяльності (тією мірою якою урядові рішення та дії їх зачіпають).

9. Створення системи стратегічного планування, наділеної всіма, зазначеними вище рисами, – це частина **модернізації належного управління** у всьому світі. Такий процес спрямований на створення ефективних та дієвих урядових структур, які забезпечать стабільний розвиток країн і зроблять свій внесок у ліпше розв’язання великої кількості глобальних проблем. Україна перебуває в процесі зміцнення своєї державності та побудови спроможності розв’язувати критичні економічні, соціальні, культурні та цивілізаційні проблеми. Водночас це країна, що шукає для себе відповідного місця в міжнародних відносинах та пан’європейській інтеграції. Наявність добре організованого механізму досягнення цілей для Уряду буде сильною стороною в цьому змаганні за європейську ставку.

2. Передумови: Де ми знаходимося і які тенденції мають розвиватися?

2.1 Що вже відбулося до нині?

10. Ідея стратегічного планування вже поставала багато разів і в багатьох документах, які є виразом намірів владних структур в Україні. Концепція проведення адміністративної реформи в Україні (1998) підкреслює, що зміцнення стратегічного потенціалу Уряду є одним із пріоритетів реформи. Дуже важливо, що Концепція приділяє велику увагу зміцненню стратегічного потенціалу міністерств та підвищенню їх ролі в усьому процесі формування політики. Це вигідна стартова позиція для будь-яких спроб створити систему стратегічного планування, що збалансовуватиме поміркованим способом (Кабінету Міністрів та Секретаріату) сили урядового центру та галузевих міністерств, а також матиме змогу розширити інтерактивний шлях розроблення напрямків політики, залучаючи всіх суб’єктів до процесу інтенсивного спілкування.

11. Кілька заходів уже було здійснено для зміцнення стратегічного потенціалу Уряду. Можна зробити припущення, що деякі початкові кроки вже зроблено, результатом чого було створення концептуальної основи стосунків ключових гравців в Уряді (тобто провідних департаментів з економічного та фінансового планування) та передання основних знань і навичок визначеним групам державних службовців в урядовому центрі, а також в незначній кількості галузевих міністерств. **Все, що відбулося до цього часу, можна вважати хорошим плацдармом для подальшої розбудови комплексної та всебічної системи стратегічного планування в Уряді.**

12. Потреба в стратегічному плануванні постає в багатьох місцях всередині урядової машини завдяки кільком сприяльним факторам:

- зростає розчарування в організації роботи Уряду і на основі цього підвищується усвідомлення необхідності перетворення її на системнішу, зорієнтовану на пріоритети та придатну до вдосконалення систему.
- зростають міжнародна співпраця Уряду та його залучення до процесу міжнародної інтеграції і, відповідно, необхідність дотримуватись стандартів вироблення політики, прийнятних для міжнародної спільноти.

2.2 Ключові тенденції

В якому напрямку рухається Уряд?

2.2.1 Дедалі більша потреба в стратегічному плануванні

13. За останні кілька тижнів вимога побудувати діяльність Уряду спираючись на стратегічну основу управління стала очевиднішою, ніж будь-коли раніше. Президент України створив **Державну Комісію з питань стратегії економічного та соціального розвитку**. На додаток до цього заходу виникла і зараз дебатується ідея створення системи органів, які відповідатимуть за стратегічне планування. Серед міністерств було розповсюджено інструкцію щодо способу готування їх внесків (секторних планів) до загального стратегічного плану.

14. Критичне питання полягає в тому, щоб уникнути ситуації, коли робота над стратегічним планом не стане неперервним процесом: після того як план буде завершено, подальша системна робота над розробленням детальніших програм та моніторингом умов їх здійснення не буде зроблена. **Робота над 10-річним стратегічним планом для України – це унікальна можливість закласти фундамент стабільної та добре організованої системи стратегічного планування.** Щоб досягти цієї мети, потрібно домогтися розуміння, що всі довгострокові

завдання та цілі мають бути трансформовані в проміжні цілі та середньострокові плани, які охоплюють період у 3-4 роки. Тільки в такий спосіб Уряд може поліпшити процес координування політики та ефективно досягти своїх цілей.

2.2.2 Бюджетна реформа: фактор тиску

15. Новий **Бюджетний кодекс** визначає жорсткі рамки для підготування щорічних бюджетів і містить деякі вимоги, які роблять обов'язковими створення механізмів стратегічного планування. Передусім є кілька положень, які зобов'язують застосовувати **програмно-цільовий метод бюджетування**. Механізм середньострокового планування та звітності логічно вбудовується в цей формат. Якщо такий формат підготування бюджету врешті буде запроваджено і його стандартів треба буде дотримуватися, то, без сумніву, система стратегічного планування стане абсолютно необхідним робочим інструментом для кожного міністерства та для Уряду в цілому. Умовність цієї фрази викликана тим, що процес впровадження Бюджетного кодексу розпочався всього кілька місяців тому, і тому ще неможливо передбачити, яким буде остаточний результат. Деякі експерти попереджають, що загроза формального, поверхового застосування нових засад все ще реальна, і в цьому випадку не буде значної потреби в системі стратегічного планування. Однак Бюджетний кодекс як такий – це законодавчий акт, який обнадіює, що відповідні кроки будуть здійснені.

16. **Міністерство фінансів** має досить чіткий **план впровадження нових бюджетних механізмів**, який передбачає чіткий графік і ставить досить добре визначені вимоги щодо розроблення та впровадження системи стратегічного планування. Частиною цього процесу є перебудування бази даних, яка лежить в основі будь-яких бюджетних запитів (створення нової статистики) та створення системи результативних показників для оцінки виконання програм і ефективності витрат порівняно з цілями політики. Насправді цей процес безпосередньо пов'язаний зі створенням системи стратегічного планування. Отже, запровадження нової процедури розроблення бюджету – це найкраща з можливостей поставити питання стратегічного планування на належне місце. Тим більше, що основним компонентом системи стратегічного планування є побудова механізмів, що визначають співвідношення між цілями політики та фінансовими ресурсами Уряду.

2.2.3 Європейська інтеграція: суворі вимоги та безкомпромісні цілі

17. Ще один процес, який почав активніше розвиватися в Україні, треба розглядати як стимул для створення системи стратегічного планування. Це процес інтеграції в європейські структури, зокрема реалізація Угоди про партнерство та співробітництво з ЄС. Кілька місяців тому Уряд України висловив бажання послідовніше приєднуватися до процесу європейської інтеграції і створив нову організаційну основу для управління цим процесом, тобто міністерство економіки було трансформовано в Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції, а одного з Віце-прем'єр-міністрів було призначено відповідальною особою за загальну координацію всієї діяльності; відповідні структурні підрозділи було створено в Секретаріаті Кабінету Міністрів та в Міністерстві закордонних справ. Однак структурні перетворення тепер окреслюють проблему організації, яка все ще залишається нерозв'язаною. **Ефективне впровадження політики європейської інтеграції вимагає розгляду всієї діяльності, пов'язаної з цим питанням, у рамках системи довгострокового та середньострокового планування, координації та звітності.**

18. Діяльність, пов'язана з європейською інтеграцією, може служити певним зразком для стратегічного планування, тому що в цьому випадку завдання та цілі не підлягають розгляду – вони визначені та закріплені європейськими стандартами; для країн, які хочуть стати асоційованими членами, чи вступити в ЄС, нема іншого шляху, окрім дотримання цих стандартів. Це визначає чітку основу для розроблення та впровадження політики. З іншого боку, обов'язково необхідно мати чітку схему перетворення загальних цілей на оперативні та підготування графіку їх виконання. Отже, завдання визначені та незмінні, як гірські вершини, на які Ви маєте успішно зійти, але Вам потрібно ретельно спланувати шлях свого сходження.

19. Європейська інтеграція створює унікальну можливість для розроблення процесу стратегічного планування, не лише завдяки чітко окресленим цілям та стандартам, але також і завдяки суворому, скрупульозному способу планування та виконання взятих зобов'язань. Питання полягає в тому, що коли Ви хочете успішно співпрацювати з ЄС, то повинні прийняти

не лише цілі ЄС, а й формат, що застосовується в усьому процесі розроблення політики. Для того щоб бути прийнятим Європейською Комісією чи іншими структурами, потрібно розробити план дій і програми так, щоб вони були сумісними з аналогічними документами ЄС. Отже, засвоєння методів та формату вироблення політики є неминучим процесом.

3. Як приймати виклики? Наша відповідь на потреби стратегічного планування

20. Беручи до уваги всі фактори, що були висвітлені вище, ми пропонуємо втілити програму, спрямовану на розроблення моделі системи стратегічного планування для Уряду України, тобто:

- скласти список усіх, хто братиме участь у цьому процесі, і визначити їх роль та функції в ньому,
- описати повну процедуру та цикл процесу,
- розробити стандарти для подання документів, які мають представити учасники (зокрема й шаблони відповідних документів),
- визначити взаємозв'язок із бюджетним процесом.

3.1 Необхідність інтегрованої системи стратегічного планування

21. Варто зробити припущення, що модель процесу стратегічного планування, яка інтегрує діяльність усіх урядових органів, – це очікуваний результат програми. Необхідний крок – піти далі й піднятися до метарівня роботи, вилучаючи з усього, що було зроблено до цього часу, методологічні принципи, додавши до них стандартизований формат документів стратегічного планування, набір показників, застосованих для визначення ефективності планів, а також інструкції (директиви) для моніторингу та звітності про результати діяльності. Критичне питання полягає в тому, що ця система має об'єднати всі міністерства та центральні органи в спільній роботі над стратегічним плануванням. Отже, взаємодія учасників стає однією з найважливіших частин усієї системи. Це означає, що певні правила та норми мають полегшити узгодженість процесу вироблення політики.

3.2 Взаємодія ключових гравців – шлях досягнення бажаного наслідку

22. Відповідно до ідеї інтегрованої системи стратегічного планування кожна урядова установа робить свій внесок у розроблення стратегічного плану. Ось чому спілкування між міністерствами та іншими установами – діалог – набуває особливого значення для забезпечення ефективності стратегічного планування. Добре організована взаємодія – це інструмент для створення спільного розуміння завдань політики та заходів для її втілення. Це також робить свій внесок у досягнення консенсусу щодо пріоритетів та послідовності дій Уряду. Всі ці фактори особливо важливі для розвитку взаємного розуміння між Міністерством фінансів та Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції, які відіграють ключові ролі в процесі стратегічного планування, а також галузевими міністерствами, передусім тими, фінансування яких займає велику частку в державних видатках. Отже, від самого початку представники всіх ключових гравців повинні брати участь в процесі розроблення та створення системи стратегічного планування. Система має стати спільним продуктом усіх ключових урядових органів. Її не можна однобоко нав'язувати, скажімо, міністерством економіки та з питань європейської інтеграції, чи міністерством фінансів. Отже, ми пропонуємо залучити до складу Робочої групи, яка розроблятиме систему стратегічного планування, представників цих ключових міністерств та двох чи трьох галузевих міністерств (наприклад, Міністерства праці та соціальної політики, Міністерства охорони здоров'я, Міністерства освіти та науки). Представники Секретаріату Кабінету Міністрів також мають взяти участь у цій роботі, тому що ця центральна установа відіграє ключову роль у підготуванні остаточних документів для Кабінету Міністрів і її основним призначенням є синтезування конкретних пропозицій міністерств до загальних документів.

Стратегічне планування для ефективного врядування

(Дж. Тедстром і С. Мейсі, Корпорація РЕНД, Київ, 2000)

(матеріали надав Я. Гонцяж)

Вступ

У будь-якій країні урядовці постійно опиняються в ситуації, коли вони повинні “гасити пожежі”, реагуючи на події, що відбуваються в їхній країні та за кордоном. У такому разі уряд стає органом, що реагує. Натомість опозиція, не обтяжена щоденними обов’язками, має вдосталь часу, щоб розвивати свої політичні ідеї. Багато урядів зазнали поразки, тому що надто багато часу витрачали на реагування та не мали змоги розвивати свою програму реформ. Видатні урядовці вміли передбачати стан справ у перспективі, розвиваючи бачення довгостроковості цілей та шляхів їх досягнення. Одним з найкращих способів розвитку цього вміння є стратегічне планування.

Стратегічне планування – дуже корисний інструмент, якщо розглядати його як основний елемент урядової діяльності. Простіше кажучи, стратегічне планування є дороговказом для уряду та керує системою на шляху до досягнення стратегічних завдань держави. Як свідчить досвід, стратегічне планування є ефективним інструментом уряду, що дає йому змогу керувати черговістю розгляду та обговорення рішень щодо політики і впроваджувати програму, спрямовану на реалізацію національного “бачення”, виразником якого є президент.

Функції стратегічного планування:

- чітко визначити “бачення” уряду та встановити реалістичні цілі та завдання, що відповідають цьому баченню та мають бути реалізованими протягом встановленого часу за наявних ресурсів та спроможності уряду;
- поширити інформацію про ці цілі й завдання уряду в державному апараті та за його межами;
- розвивати відчуття причетності до державної політики серед урядовців;
- забезпечити найефективніше використання урядових ресурсів відповідно до ключових цілей та пріоритетів;
- створити базу, що служить орієнтиром для оцінки результатів і встановлення механізму повідомлення про потрібні зміни;
- організувати обговорення серед політиків для вироблення консенсусу щодо майбутнього напрямку діяльності уряду та визначення реалістичних цілей і завдань.

Процес планування

1. Сформувані “бачення” для уряду

В урядових лідерів має бути загальна мета або сподіваний результат реалізації стратегічного плану. Зазвичай це означає реалізацію ключових елементів національного “бачення”, виразником якого є президент.

2. Проаналізувати політичне середовище

У процесі стратегічного планування лідери мають враховувати сильні та слабкі сторони уряду, а також можливості та загрози, що існують як усередині, так і за межами уряду. Цей аналіз має враховувати різні фактори, що можуть вплинути на урядову діяльність, зокрема й політичну та економічну ситуацію, ресурси, зовнішні чинники тощо.

3. Визначити стратегічні цілі

Керуючись національним “баченням” та завданнями уряду, а також проведенням аналізом політичного середовища, найвищі посадовці визначають стратегічні цілі, яких має досягти уряд протягом певного часу. Цілі мають бути якомога конкретнішими, вимірюваними, прийнятними для тих, хто працюватиме задля їх досягнення, реалістичними та вчасними.

4. Розробити план дій для досягнення цілей

План дій є ключовим елементом стратегічного планування. Планування є засобом визначення шляху досягнення стратегічних цілей. Плани дій визначають, що слід зробити, щоб досягти стратегічної мети, хто виконуватиме кожну з робіт та протягом якого часу.

а) *Стратегічна мета*: мета, якої намагаються досягти, і її відповідність загальному баченню уряду.

б) *Ціль*: конкретна дія для досягнення стратегічної мети.

в) *Відповідальність*: хто відповідає за досягнення цілей.

г) *Графік*: коли відповідальний повинен досягти кожної з цілей.

Розгляньте приклад формату національного стратегічного плану.

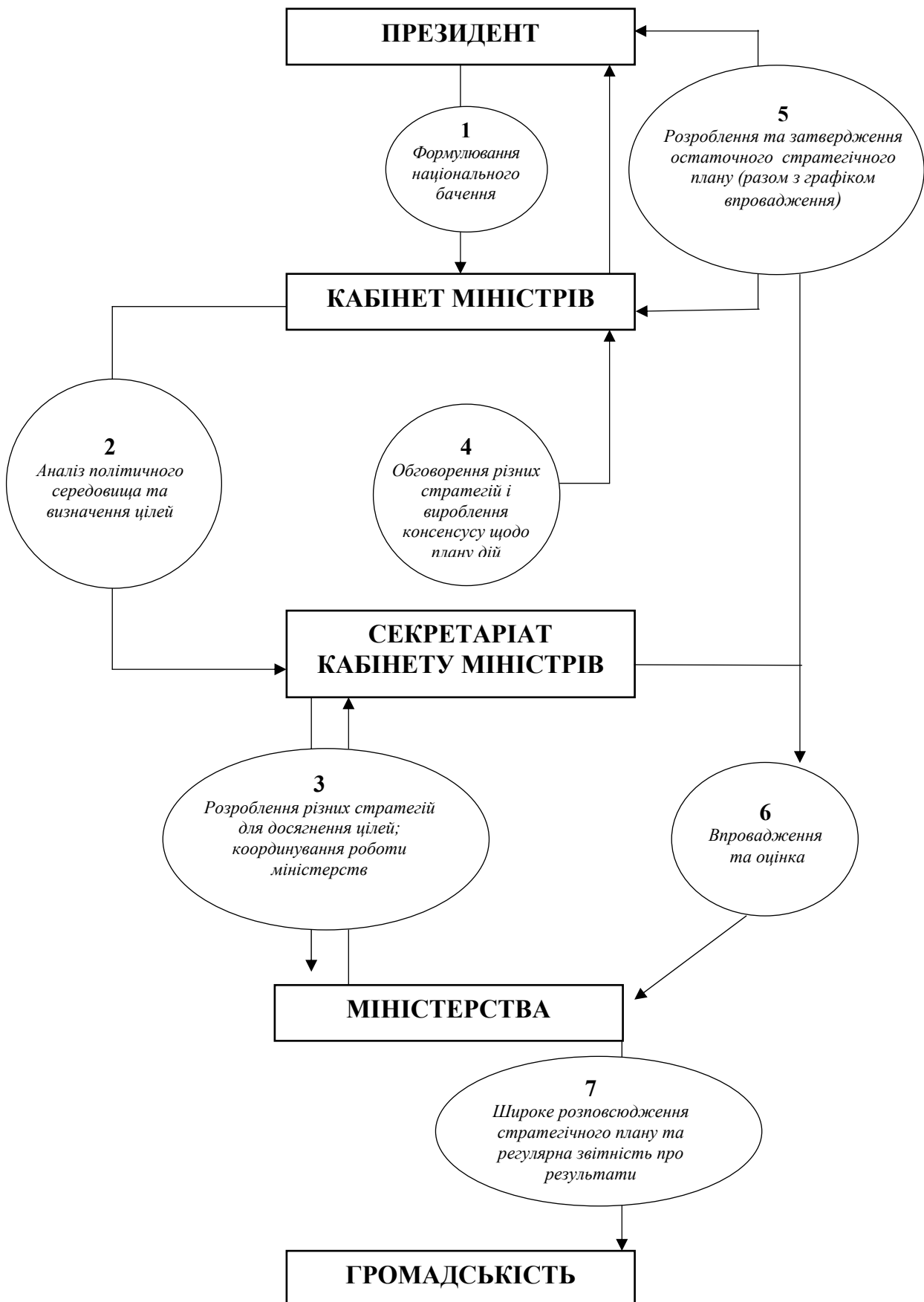
Національне бачення (президент)	Стратегічна мета (Кабмін)	Цілі (міністерства та відомства)	Обов'язки (Кабмін)	Графік (Кабмін)	Оцінка (Кабмін та Рахункова палата)
1. (Елементи національного бачення)	1.1. (Мета №1)	Ціль 1.1.а. (перша ціль на досягнення мети №1)	(хто працюватиме над досягненням цієї цілі)	(коли виконавець досягне цієї цілі)	(підпис відповідальної сторони після досягнення цілі)
<u>ПРИКЛАД</u> Створити надійний, фінансово життєздатний енергетичний сектор з передовим оснащенням	Ціль №1: приватизувати розподільовальні компанії відповідно до міжнародних норм	1.1.а. Створити законодавчу базу для приватизації	Міністерство енергетики, Фонд державного майна	Протягом трьох тижнів	Заступник прем'єр-міністра
		1.1.б. Найняти міжнародних консультантів з енергетики	Міністерство енергетики	Протягом двох тижнів	Заступник прем'єр-міністра
		1.1.в. Підготувати та провести тендер для продажу розподільчих компаній	Фонд державного майна	Протягом п'яти тижнів	Заступник прем'єр-міністра

5. Написати та розповсюдити план

Подана вище інформація викладається у формі документа, який розповсюджується у відповідних державних органах. Після затвердження прем'єр-міністром та президентом план має бути широко поширеним серед громадськості, щоб забезпечити гласність і відповідальність системи.

6. Визнати завершення та відзначити успіх

Цю важливу стадію досить часто ігнорують, і це може підірвати успіх багатьох зусиль з планування. Метою плану є розв'язати якусь проблему або досягти якоїсь мети. Можливо, це звучатиме надто просто, але ви повинні оголосити про розв'язання проблеми або досягнення мети. Цей крок у процесі планування досить часто пропускають і переходять до наступної проблеми або мети. Ігнорування цього кроку може викликати апатію та скептицизм або навіть цинізм в уряді.

Цикл планування

Засідання, присвячене стратегічному плануванню

Кількість і тривалість засідань, присвячених стратегічному плануванню

- Залежно від складності політичного середовища та кількості стратегічних цілей процес планування потребуватиме різної кількості засідань.
- Корисно встановлювати термін підготування плану. Зазвичай плани, написання яких потребує понад три місяці, втрачають свою корисність у наявному політичному середовищі.

Графік засідань

- Призначайте засідання не рідше, ніж раз на два тижні. Досвід показує, що коли засідання відбуваються рідко, їх корисність стає низькою.
- Найважливішим фактором, що сприяє стовідсотковій присутності на засіданнях з планування, є доказ сильної підтримки від урядовців вищого рівня. Отже, необхідно, щоб урядовці вищого рівня продемонстрували підтримку шляхом а) реальної участі в процесі планування та б) надання чіткої директиви, в якій наголошується, що керівництво уряду підтримує та цінує процес стратегічного планування.

Приклад процесу планування та організації засідань

Нижче наведений приклад процесу планування передбачає три засідання Кабінету Міністрів, присвячених розробленню стратегічного плану для уряду. Після затвердження цього плану секретаріат перетворює його на річний план діяльності:

1. Планування починається із засідання Кабміну, яке відкривається вступним словом прем'єр-міністра, його баченням переваг стратегічного планування для уряду та готовності уряду здійснювати планування, а також визначенням учасників цього процесу. Потім Кабмін визначає своє завдання, стратегічні цілі та час, необхідний для досягнення кожної стратегічної цілі. Міністри отримують завдання розробити стратегію досягнення цих стратегічних цілей.
2. Перед другим засіданням кожен міністр працює з персоналом свого міністерства над розробленням потенційних планів дій, необхідних для досягнення цілей, встановлених Кабміном на першому засіданні. Ці плани дій є звичайною комбінацією цілей і стратегій для їх досягнення. Досягнення цих цілей протягом встановленого часу є умовою для реалізації стратегічної мети.
3. Плани слід переглядати та координувати всередині міністерств і між міністерствами, щоб забезпечити їх реалістичність та відповідність сучасній політиці.
4. На другому засіданні Кабміну відбувається перегляд та остаточне затвердження планів дій, розроблених міністерствами. Кожен міністр представляє план дій, підготовлений його міністерством для досягнення кожної з цілей. Кабмін обговорює всі потенційні сценарії та досягає консенсусу щодо серії планів дій.
5. Перед наступним засіданням підкомітетові доручають розробити документ зі стратегічного планування, що містить визначення місії, конкретних цілей та комбінації планів дій, затверджених Кабміном. Такий документ роздають перед наступним засіданням.
6. На останньому засіданні Кабміну учасники обмінюються думками щодо змісту та форми документа зі стратегічного планування, затверджують його зміст і визначають метод оцінювання успішної реалізації. Також приймається рішення про те, коли відбудеться наступний формальний процес планування. Остаточний документ надсилається президенту на перегляд та затвердження.

Принципи планування

Загальною вадою стратегічного планування є те, що добрі плани ніколи не реалізуються. Всі зусилля витрачаються на написання плану. Потім план кладуть на полицю, де він припадає пилом. Нижче подано принципи ефективного планування, що забезпечать цілковите завершення процесу планування:

Залучайте потрібних людей до процесу планування

Дуже важливо, щоб у процесі планування взяли участь усі необхідні урядові структури. Переконайтеся, що кожен, хто буде відповідальним за впровадження тих чи інших частин плану,

робив свій внесок у планування. Особливо важливо консультиватися з ключовими групами, на які впливатиме ваш план. Створіть міжвідомчу команду, куди ввійдуть представники кожного з основних міністерств, щоб забезпечити, що план реальний і сприяє співпраці.

Ефективно структуруйте план

Стратегічний план має поділятися на менші плани дій, що їх розробляють міністерства. Документ із планування має визначати терміни реалізації, осіб або міністерства, відповідальні за проведення відповідних заходів протягом певного часу. Також визначте одну особу, що відповідатиме за реалізацію плану загалом. Зробіть заходи, передбачені стратегічним планом, функціональними обов'язком працівників. Детально опишіть перші 90 днів реалізації плану та передбачте в плані регулярну оцінку реалізації.

Напишіть план та його поширте

Якщо урядовці повідомляють про свої наміри та плани усно, є небезпека, що їх не всі почують або не все зрозуміють, хто за що відповідає. Крім того, плани змінюються, і часто важко запам'ятати, хто що повинен робити і відповідно до якої версії плану. Отже, написання плану та його широке розповсюдження як в уряді, так і за його межами, є дуже важливим.

Передбачайте відповідальність (регулярна перевірка діяльності)

Будь-який план має визначати, хто відповідає за досягнення кожного з результатів, зокрема й цілі та завдання. Треба встановити терміни реалізації кожного завдання. Відповідальні сторони повинні регулярно перевіряти стан виконання плану. Визначайте обов'язки при виробленні політики, процедур, функціональному описі робіт, процесі контролю за діяльністю тощо.

Зазначайте відхилення від плану і робіть відповідні корективи

Інколи трапляються відхилення від плану. У процесі реалізації виникають нові можливості, а також і нові проблеми. План не є зводом правил; це лише загальні інструкції. Впроваджуючи план, важливо помічати відхилення та вносити відповідні корективи. Також необхідно передбачати наступний цикл формального планування в початковому плані.

Оцінюйте процес планування та план

У процесі планування постійно консультиуйтеся з учасниками процесу. Чи погоджуються вони з процесом планування? Якщо ні, то що їм не до вподоби і що б вони могли зробити краще?

Регулярно оцінюючи стан реалізації плану, визначте, наскільки він успішний. Якщо ні, то чи були цілі реалістичними? Чи відповідальні сторони мають ресурси, необхідні для досягнення цілей і завдань? Чи потрібно змінити цілі? Чи потрібно підвищити пріоритетність досягнення цілей? Що треба зробити?

Процес планування важливіший, ніж документ з планування

Досить часто увагу акцентують на написанні документа з планування. Це великий недолік, тому що реальною цінністю є сам *процес* планування. У процесі планування урядовці здобувають багато знань з повсякденного аналізу, критики, обговорення, дебатів і діалогів щодо проблем та цілей уряду.

Інформування про результати

Людам, причетним до планування, легко виробити цинічне ставлення до процесу планування. Однією з причин цієї проблеми є те, що досить часто увагу зосереджують на досягненні результатів. Може здатися, що весь процес перетворюється на суцільний потік проблем. Насправді великим досягненням є глибокий аналіз ситуації, залучення інших до роботи над її поліпшенням та одержання конкретних результатів. Тому оголошуйте про успішне досягнення цілі та інформуйте про це громадськість і головних зацікавлених сторін.

Міністерство транспорту: стратегічний план

I. Призначення міністерства

Міністерство транспорту покликане забезпечити найвищу ефективність транспортної системи, що відповідає рівню 21 століття.

II. Завдання міністерства

Служити Сполученим Штатам, сприяючи створенню швидкої, безпечної, ефективної, доступної та зручної транспортної системи, яка відповідає нашим національним інтересам та має підвищувати якість життя американського народу нині і в майбутньому.

III. Стратегічні цілі: короткий виклад

- *Безпека.* Сприяти охороні здоров'я та безпеці громадян шляхом зниження кількості смертельних випадків, травмування та пошкодження майна внаслідок транспортних пригод.
- *Мобільність.* Формувати майбутнє Америки шляхом створення доступної, цілісної, ефективної та зручної транспортної системи.
- *Економічне зростання та торгівля.* Сприяти економічному зростанню в Америці та внутрішній і зовнішній конкурентності її економіки шляхом забезпечення ефективної та гнучкої транспортної системи.
- *Люди та довкілля.* Захищати та посилювати розвиток населених пунктів й охороняти довкілля, що зазнають впливу транспортної системи.
- *Національна безпека.* Забезпечувати життєві інтереси національної безпеки на підтримку таких національних програм, як Національна програма безпеки та Національна програма контролю за наркотичними речовинами, сприяючи безпеці та пристосованості транспортної системи до оборонних потреб, а також безпеці кордонів від нелегального вторгнення.

IV. Стратегічні цілі

Вступ

Міністерство транспорту визначило п'ять стратегічних цілей, які відбивають складність національної транспортної системи, що поєднує громадський і приватний транспорт. Протягом 1997–2000 років, на які запланована реалізація цього стратегічного плану, міністерство транспорту функціонуватиме в контексті системи, що охоплює центральний і місцеві органи влади, а також приватні підприємства.

• П'ять стратегічних цілей міністерства транспорту:

“Національні інтереси загального добробуту, економічного зростання, стабільності та безпеки Сполучених Штатів потребують розвитку таких політики та програм у транспортній сфері, які забезпечують швидкий, безпечний, ефективний та зручний транспорт за найнижчою ціною, що відповідає національним інтересам, зокрема й ефективного використання та збереженню ресурсів Сполучених Штатів”.

• Стратегічні цілі допомагають окреслити місію міністерства:

Служити Сполученим Штатам, забезпечуючи швидкий, безпечний, ефективний, доступний і зручний транспорт, що відповідає нашим найважливішим національним інтересам та підвищує якість життя американського народу, нині і в майбутньому.

• Стратегічні цілі відображають спільні інтереси Міністерських підрозділів міністерства:

Протягом останніх місяців велика група політиків та експертів з усіх відділів міністерства працювала над визначенням п'яти стратегічних цілей. Ці цілі відображають спільне завдання та інтереси всіх відділів міністерства. Працюючи над втіленням цих цілей, міністерство побачить переваги, які дає співпраця усіх організаційних відділів, об'єднаних однією метою.

• Стратегічний план має бути затверджений законодавчо

Наша спроможність досягати цілей, визначених у стратегічному плані, залежить від ухвалення певних законів. Найважливішим із них є повторне ухвалення закону про ефективність перевезень усіма видами наземного транспорту. У законі про ефективність транспорту, що його пропонує адміністрація, затверджується більшість програм міністерства

стосовно наземного транспорту та положення, необхідні для досягнення наших цілей. Інші важливі законодавчі акти, що вплинуть на нашу спроможність досягати поставлених стратегічних цілей, передбачають зусилля для надання надійного довгострокового фінансування для Федерального відділу авіації та належного розвитку аеропортів. Також треба законодавчо затвердити зміни до законів про океанські вантажні перевезення, реформу Амтрака, фінансування перевезення небезпечних матеріалів та діяльності управління берегової охорони й управління торгового флоту міністерства торгівлі.

СТРАТЕГІЧНА ЦІЛЬ №1: БЕЗПЕКА

Забезпечити охорону здоров'я та безпеку громадян шляхом зниження кількості смертельних випадків, травмування та пошкодження майна внаслідок транспортних пригод.

Завдання

Успішне досягнення цієї стратегічної цілі вимірюватиметься найкращими показниками плану на кожен наступний рік порівняно з попереднім, що є індикаторами досягнення таких цілей:

1. Скорочення кількості смертельних випадків у результаті транспортних пригод.
2. Зменшення кількості та серйозності травм.
3. Скорочення кількості смертельних випадків на одного пасажирів, одну милю подорожі та тонно-милю загального перевезеного вантажу (або кількість миль, які проїхав транспортний засіб).
4. Скорочення кількості та серйозності травм на одну пасажиро-милю та тонно-милю (або кількість миль, які проїхав транспортний засіб).
5. Зменшення збитків від дорожньо-транспортних пригод з тяжкими наслідками.
6. Зменшення кількості дорожньо-транспортних пригод та збитків.

Відношення між стратегічною ціллю та завданнями

Відношення між стратегічною ціллю та першими чотирма завданнями полягає в тому, що завдання безпосередньо вимірюють успішність досягнення стратегічної цілі та стосуються всіх транспортних шляхів. Перші два завдання охоплюють прогрес на шляху до скорочення кількості смертельних випадків і травм, що вимірюються в абсолютних цифрах. Третє та четверте завдання використовують нормалізовані дані для обрахунку ризику внаслідок неконтрольованих змін у функціонуванні транспортної системи. П'яте завдання визначає величину шкоди, завданої майну внаслідок аварій. Враховуючи важливість визначення пріоритетних витрат федеральних ресурсів, це завдання обмежується дорожньо-транспортними випадками з тяжкими наслідками. Шосте завдання безпосередньо вимірює шкоду, завдану власності, здоров'ю та виробництву і є основним індикатором потенційних проблем, які можуть спричинити смертельні випадки та травмування. Ці завдання стосуються не лише руху людей і товарів, а й безпеки терміналів, портів та транспортних пунктів, а також перетину транспортних шляхів, наприклад, залізних магістралей.

План дій: як реалізувати стратегічну ціль

Керуючись своїм головним обов'язком – забезпечувати безпеку на транспорті, міністерство транспорту вживатиме заходів, спрямованих на скорочення кількості дорожньо-транспортних пригод та смертельних випадків, травм і шкоди майна:

- проводити дослідження людської діяльності й поведінки в таких сферах, як біомеханіка та підвищення водійських навичок;
- розвивати партнерство між державою й індивідом, щоб продемонструвати економні та безпечні технології, як-от самокеровані транспортні засоби, управління повітряним транспортом та вдосконалення прогнозування погоди;
- розвивати рентабельні інформаційні технології та забезпечити високий рівень інформаційних технологій міністерства транспорту для безперебійного виконання завдань, поставлених перед міністерством транспорту. Наприклад, у рамках програми переобладнання Федерального відділу авіації буде модернізовано обладнання центрів контролю за повітряним транспортом у прикордонних територіях США й на Алясці. Буде замінено старе та непридатне для користування обладнання й програмне забезпечення. Авіадиспетчери отримають сучасну цифрову систему контролю та передавання інформації;

- розвивати внутрішнє та міжнародне партнерство задля безпечної інтеграції як основного принципу ведення справ;
- спільно з нашими партнерами підвищувати важливість особистої відповідальності за безпеку та заохочувати підприємства транспорту брати участь у такій діяльності;
- підвищувати якість надання послуг шляхом удосконалення зв'язку з нашими клієнтами;
- забезпечувати дотримання законів;
- реалізовувати програми з безпеки дітей;
- максимізувати використання освіти й інформаційних кампаній з безпеки. Наприклад, запропонований закон про ефективність транспорту надає 2 млрд. дол. на проекти з безпеки протягом 2001 року. Він забезпечить реалізацію проектів у сферах проблем безпеки та ризику й надасть фінансування для проектів безпеки автомагістралей;
- втілювати програми боротьби з наркоманією та алкоголізмом у відповідних сферах та працювати з транспортними компаніями, допомагаючи їм запровадити відповідні режими тестування на нерегульованих робочих місцях;
- проводити дослідження у сфері транспорту задля визначення причин і шляхів запобігання дорожньо-транспортним пригодам.
- заохочувати повідомлення про ситуації, наближені до дорожньо-транспортних пригод, та повідомляти про відповідний досвід;
- гарантувати безпеку транспорту шляхом впровадження відповідних програм.

Більшість цих заходів відповідає пріоритетам, які проголосив президент щодо раннього навчання та дошкільної освіти, поліпшенню стану здоров'я дітей, скорочення злочинності серед молоді, сприяння винахідництву та забезпечення розвитку самоврядування.

Зовнішні фактори

На успіх досягнення нашої стратегічної цілі можуть вплинути багато зовнішніх факторів. Основними є такі демографічні тенденції, як зростання кількості населення, зростання кількості населення похилого віку та зміни на роботі і в сімейному житті. Кількість населення безпосередньо впливає на транспортну систему. Зростання кількості населення викликає зростання кількості подорожей, що підвищує кількість смертельних випадків і травм. Окрім того, очікується, що до 2030 року кількість пенсіонерів зросте на 8% і досягне 70 млн. чол. Кожний п'ятий буде пенсіонером (нині – кожен десятий). Кількість аварій за участі водіїв, що старші старше 75 років, дуже висока. Зміни в сімейному житті також зумовлюють збільшення використання автомобілів та, відповідно, кількості нещасних випадків. Серед інших зовнішніх факторів можна назвати й економічні. Якщо на всі ці фактори не впливати за допомогою відповідних освітньо-інформаційних програм і нормативних актів, вони можуть безпосередньо негативно впливати на успіх досягнення цієї стратегічної цілі.

Результати реалізації цілі та щорічні вимірювання успішності

Всі результати вимірюватимуться за допомогою показників, визначених у річному плані міністерства. Щоб проілюструвати відношення між цими індикаторами та результатами, таблиця 1 показує огляд результатів, можливих показників, що використовуватимуться в річному плані, та інформаційних джерел. У деяких випадках міністерство визначило потенційні показники, але ще працює над визначенням інформаційних джерел.

Стратегічне планування та управління в діяльності фінансових управлінь

Проект підтримки реформи місцевого бюджету

БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС

- ◆ Процес, що визначає пріоритети держави, та інші важливі рішення прийняті законодавчими органами влади;
- ◆ Законодавчий Акт, в якому різні органи влади відстоюють власні інтереси.

Ефективний Процес Складання Бюджету

- Складений на довгострокову перспективу;
- Пов'язаний із широким колом організаційних цілей;
- Базується на схваленні бюджетних рішень, що спрямовані на досягнення результатів та розробку продуктів;
- Залучає та сприяє залученню зацікавлених сторін;
- Надає стимули керівникам та працівникам місцевих органів влади.

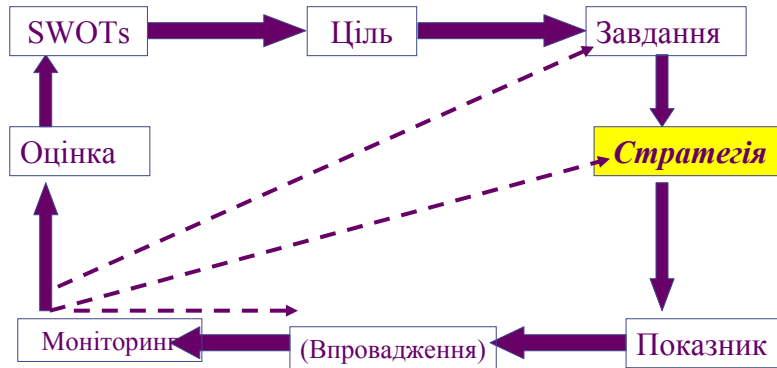
**Місцевий фінансовий орган
здійснює функції
(згідно Бюджетного Кодексу України):**

- ◆ Складання місцевих бюджетів
- ◆ Виконання місцевих бюджетів
- ◆ Контроль за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів
- ◆ Інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету

**ПРОЦЕС СТРАТЕГІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ**

- ◆ РОЗРОБКА
- ◆ ВИКОНАННЯ
- ◆ ЗАТВЕРДЖЕННЯ

Модель процесу стратегічного управління:



СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ВКЛЮЧАЄ 3 РІВНІ ПЛАНУВАННЯ

- ◆ **СТРАТЕГІЧНИЙ:** ЗОСЕРЕДЖЕНИЙ НА ЗАЛУЧЕННІ ТА РОЗПОДІЛІ РЕСУРСІВ
- ◆ **УПРАВЛІНСЬКИЙ:** ЗОСЕРЕДЖЕНИЙ НА ПРОГРАМНИХ РЕСУРСАХ ДЛЯ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ В ПІДТРИМКУ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУ
- ◆ **ОПЕРАЦІЙНИЙ:** ЗОСЕРЕДЖЕНИЙ НА ПРОДУКТИВНИХ ВИДАХ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ЗАВДАННЯХ В ПІДТРИМКУ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУ

РЕЗУЛЬТАТОМ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У ФІНАНСОВІЙ СФЕРІ Є БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ




- ◆ Систематизовані заходи, направлені на прийняття базових рішень і дій, які визначають те, що представляє собою організація, чим вона займається і чому вона цим займається.

Брайсон, 1995

АБЕТКА СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ



Місія, бачення, стратегія

- ◆ Щоб розпочати рух
потрібно визначити напрямок  **МІСІЯ**
- ◆ Щоб знати куди ми рухаємося
потрібно поставити
перед собою ціль  **БАЧЕННЯ**
- ◆ Який шлях вибрати для
досягнення цієї цілі  **СТРАТЕГІЯ**

Бачення

◆ Опис бажаного стану організації в майбутньому

ЦИКЛ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ



Стратегічне планування дозволить вашій організації:

- ◆ Дослідити зовнішнє і внутрішнє середовище
- ◆ Визначити тенденції, які впливають на майбутнє місцевого самоврядування чи громади
- ◆ Чітко визначити свою місію
- ◆ Структуризувати стратегічні питання, які перед вами виникають
- ◆ Знайти творчий підхід до розв'язання цих питань

Успішне стратегічне планування

Процес успішного стратегічного планування:

- Користується повною підтримкою з боку керівника установи.
- До нього залучається широке коло працівників, він не є справою виключно керівництва. У процесі беруть участь працівники всіх рівнів, починаючи з керівників та менеджерів аж до лінійних працівників, гарантуючи сприйняття плану усіма працівниками.
- Гнучкий, задовольняє потреби організації та орієнтований на користувача.
- Має чітко встановлені повноваження та графіки, у ньому визначено і забезпечено відповідальність за результати.
- Активізує, породжує розуміння і спільну мету в організації.
- Усвідомлює особливості середовища, в якому він функціонує, і чутливий до політичних змін.

Процес успішного стратегічного планування:

Продовження

- Визначає реалістичні підходи до мети, завдань, ресурсів та результатів, зважаючи на проблеми кадрів, загальні фінансові умови та тенденції, характерні для бюджету.
- Складає та поширює переконливі свідчення на підтримку своїх рекомендацій.
- Володіє методологією або стратегією вирішення конфліктів, що виникають між зацікавленими сторонами.
- Веде до прийняття рішень щодо ресурсів та визначає, як можна зробити більше за менших затрат, часто вимагає взаємозаміни або перерозподілу ресурсів.
- Новий та динамічний, а не сталий і незмінний. Як план, так і процес планування постійно вивчаються та оновлюються.

Продовження

Процес успішного стратегічного планування:

- Зрештою, ефективний процес стратегічного планування ставить та дає відповіді на наступні питання:

Де ми зараз знаходимося?

Яка наша кінцева мета?

***Яким чином ми вимірюватимемо
наші досягнення?***

Як ми дістанемося кінцевої мети?

Як ми відстежуватимемо успіхи?

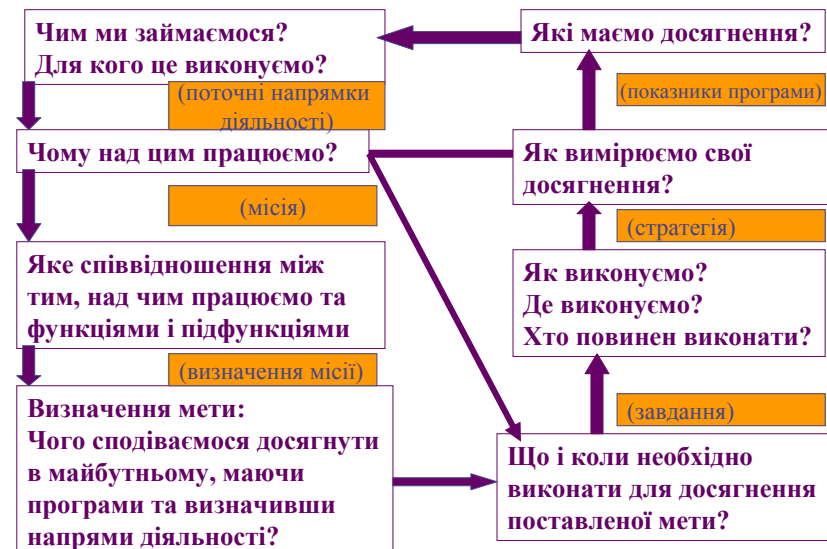
Процес стратегічного планування

Запитайте	Отримайте відповідь
Де ми знаходимось зараз?	Проведіть внутрішню/зовнішню оцінку , яка включає інвентаризацію ситуації та сканування середовища. Визначіть споживача/зацікавлені сторони, що включає формальне визначення безпосередніх або опосередкованих користувачів послугами установи.
Яка наша кінцева мета?	Складіть місію , що є стислою, комплексною заявою про мету. Складіть декларацію про бачення , яка є обов'язковим, концептуальним зображенням бажаного майбутнього. Складіть принципи , які становлять основні цінності установи. Визначіть цілі , які окреслюють бажаний результат через три або більше років. Складіть конкретні завдання, які піддаються вимірюванню при досягненні цілей.

Процес стратегічного планування

Продовження

Запитайте	Отримайте відповідь
Яким чином ми вимірюємо наші досягнення?	Складіть критерії ефективності роботи, за допомогою яких вимірюють результат, забезпечують звітність, заохочують до орієнтації на цілі, пов'язані з постійним удосконаленням та дозволяють порівняння проти "кращих досягнень у своєму класі".
Яким чином ми досягнемо кінцевої мети?	Складіть план дій, у якому поєднано стратегії та кроки з метою запровадження стратегічного плану та розподілу ресурсів
Яким чином ми відстежуємо наші успіхи?	Складіть систему відстеження, за допомогою якої вимірюють досягнення та збирають управлінську інформацію



Місія визначається тим, хто ми є, які наші цілі, для задоволення яких суспільних потреб ми існуємо

Брайсон, 1996

Багато зовнішніх факторів можуть впливати на установу та її місію

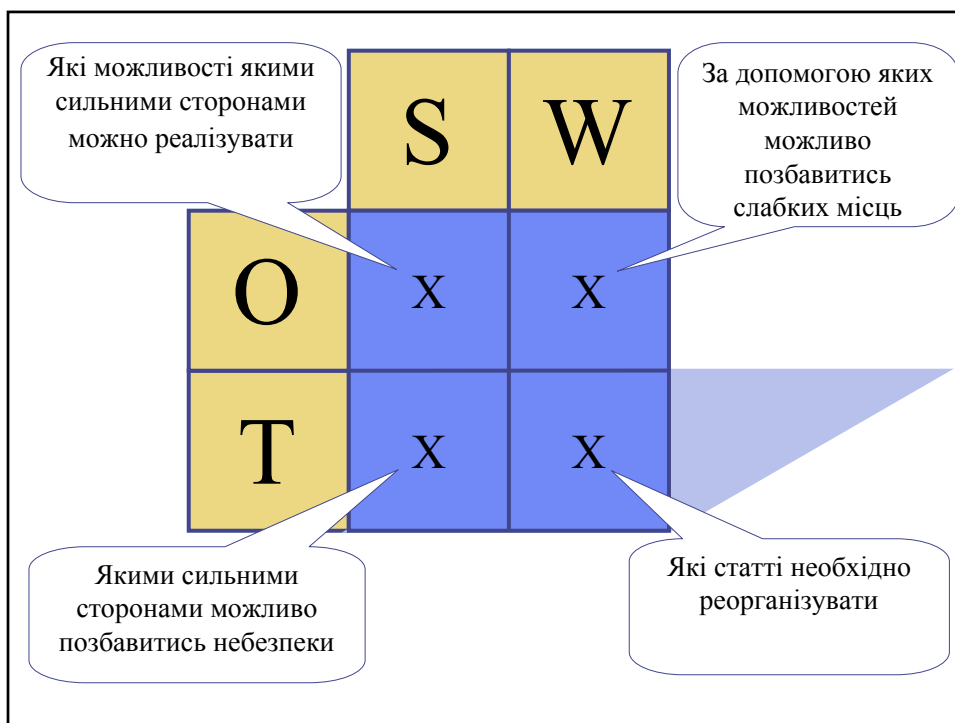


РЕСУРСИ ФІНАНСОВИХ УПРАВЛІНЬ

- ◆ ІНСТИТУЦІЇ ФІНАНСОВОЇ ВЗАЄМОДІЇ НА РІВНІ ДЕРЖАВИ
- ◆ КАДРИ
- ◆ ПОЛІТИКА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ
- ◆ КОМП'ЮТЕРИЗАЦІЯ, ІНФОРМАТИЗАЦІЯ
- ◆ АНАЛІТИЧНА БАЗА

- ◆ Як ми бачимо шлях взаємодії з органами місцевого самоврядування?
- ◆ Як нашим службовцям слід відноситися до громади ?
- ◆ Якими ми бажаємо бачити дій людей як громадян ?
- ◆ Як ми бажаємо щоб наші державні служби ставилися до громадян ?
- ◆ Як ми хочемо, щоб наші службовці органів місцевого самоврядування ставилися один до одного?
- ◆ Як ми маємо намір ставитися до наших головних споживачів? (Що ми хочемо сказати їм про себе ?)
- ◆ Як ми хочемо ставитися один до одного?





СТРАТЕГІЯ

**ВИЗНАЧЕННЯ ОСНОВНИХ
ДОВГОСТРОКОВИХ ЦІЛЕЙ ТА ЗАДАЧ
ОРГАНІЗАЦІЇ, ПРИЙНЯТТЯ КУРСУ ДІЙ І
РОЗПОДІЛУ РЕСУРСІВ, НЕОБХІДНИХ
ДЛЯ ВИКОНАННЯ ПОСТАВЛЕНИХ
ЦІЛЕЙ.**

А. Чандлер

КЛЮЧОВІ ПИТАННЯ ДЛЯ ВИЗНАЧЕННЯ СТРАТЕГІЇ

- ◆ Яких практичних альтернатив нам потрібно дотримуватися, щоб вирішити проблему та досягти цілі?
- ◆ Які перешкоди на шляху до реалізації цих альтернатив?
- ◆ Яку ініціативу належить підтримувати для досягнення цих альтернатив та подолання перешкод?
- ◆ Які основні заходи слід вжити з урахуванням існуючих ресурсів або ресурсів, які ми можемо отримати?

ОТЖЕ, СТРАТЕГІЯ

- ◆ Дає визначення основних шляхів досягнення цілей зростання в довгостроковій перспективі на основі концентрації зусиль на певних пріоритетах
- ◆ Є фактором встановлення взаємодії організації і з зовнішнім середовищем
- ◆ Є фактором стабілізації відносин в організації;
- ◆ Є основним змістовним елементом діяльності вищого управлінського персоналу
- ◆ Виступає як стандарт, котрий визначає успішний розвиток і результати

СТРАТЕГІЯ

НЕ ДАЄ

- негайного результату;
- 100% передбачення майбутнього;
- 100% виконання всіх стратегічних настанов.

НЕ ПОВИННА БУТИ

- “вилитим у бронзі планом”, який треба виконати за будь-яких умов;
- заміною здорового глузду та інтуїції;
- планом “обсягом 100 сторінок”.

СТРАТЕГІЧНИЙ ПІДХІД

КОНЦЕПТУАЛЬНЕ ПИТАННЯ:

**ЩО СТАНЕТЬСЯ В МАЙБУТНЬОМУ,
ЯКЩО МИ ЗРОБИМО ТАКУ ДІЮ,
ПРИЙМЕМО ТАКЕ РІШЕННЯ**

Критерії для визначення пріоритетності стратегічних питань

- ◆ Коли стратегічна проблема виникне перед органами місцевої влади чи місцевим фінансовим органом?
- ◆ Наскільки широкий вплив буде мати це питання ?
- ◆ Чи бажане для вирішення даного питання розроблення нових службових задач і програм ?
- ◆ Чи потребуватиме вирішення даного питання значних джерел фінансування чи грошових сум ?
- ◆ Наскільки явний найкращий підхід до розв'язання цього питання ?
- ◆ Наскільки чутливою є ця проблема до суспільних, соціальних, політичних чи культурних цінностей ?

Підсумкове запитання: Чи є вирішення питання короткостроковим заходом, середньостроковим заходом від 6 місяців до 1 року, чи це довгостроковий захід (2-3 роки) ?

Стратегічний план

практичний, орієнтований на дії
посібник, що ґрунтується на
вивченні внутрішніх і зовнішніх
результатів протягом певного
періоду часу.

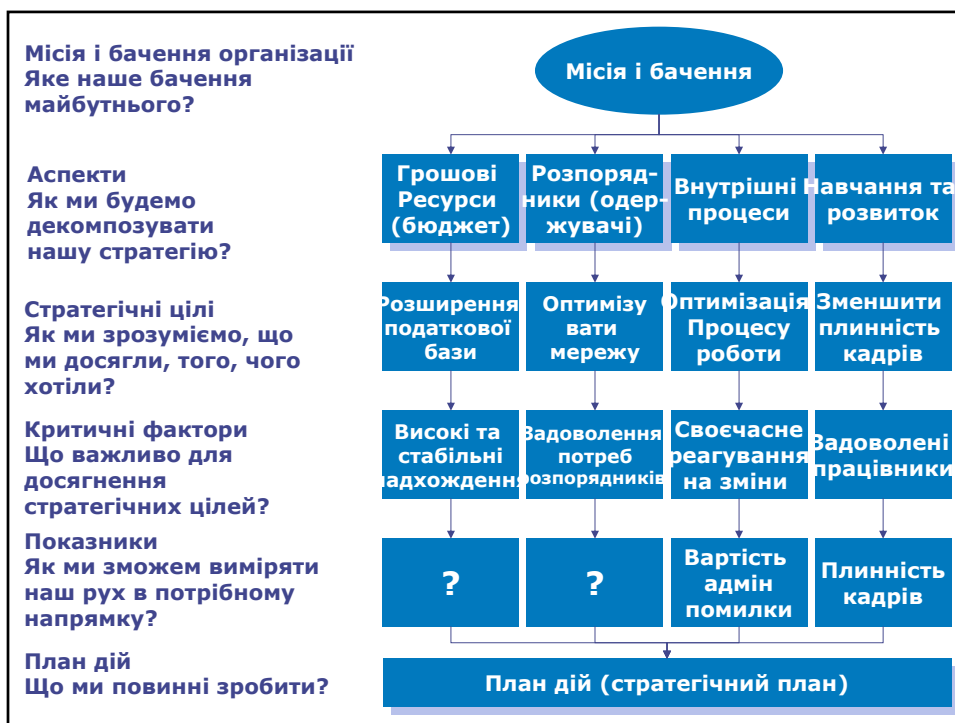
◆АКСІОМА 1. Плани є динамічними.

◆АКСІОМА 2. Плани мають бути гнучкими відносно змін.

◆АКСІОМА 3. Плани не повинні бути інтенсивними на папері, але повинні інтенсивно працювати.

Складові стратегічного плану

1. Місія
2. Функція або програма
3. Принципи та припущення (якщо доцільно)
4. Цілі
5. Стратегії (завдання + дії)
 - ...Напрями політики та пріоритети
 - ...Конкретні заходи
6. План упровадження (перелік або опис)



Успішний стратегічний план:

- ◆ Є результатом процесу планування, який має повну підтримку директора і команди керівництва установи.
- ◆ Відображає внесок і залучення усіх працівників установи.
- ◆ Містить декларацію місії, яка чітко вказує чим ви займаєтеся.
- ◆ Містить натхнення і мобілізуюче бачення.
- ◆ Містить чіткі, довгострокові, напружені, але реалістичні і досяжні цілі.
- ◆ Містить завдання, що відповідають критеріям SMART.
- ◆ Містить збалансований комплект показників оцінки роботи, який докладно відображає ключові результати цілей.

МОНІТОРИНГ ВИКОНАННЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУ

Моніторинг – це визначений в часі та систематизований в завданнях процес відслідковування відхилення реального стану виконання стратегічного плану від запланованого.

Основними завданнями моніторингу є:

- ◆ **контроль за дотриманням графіка виконання;**
- ◆ **аналіз поступу стосовно запланованих результатів;**
- ◆ **аналіз причин невиконання окремих заходів, формулювання рекомендацій по усуненню недоліків;**
- ◆ **аналіз змін зовнішнього оточення – законодавства, економічного стану;**
- ◆ **аналіз внутрішніх змін управління;**
- ◆ **аналіз змін в результаті виконання стратегічного плану, оцінка ефективності і реалістичності окремих його складових;**
- ◆ **визначення критично важливих елементів стратегічного плану.**

Стратегічні плани: підсумок

- ◆ **Чого прагне досягти організація та яким чином?**
- ◆ **Основа для планування роботи та складання бюджету на рік**
- ◆ **Основа для проведення оцінки досягнень**

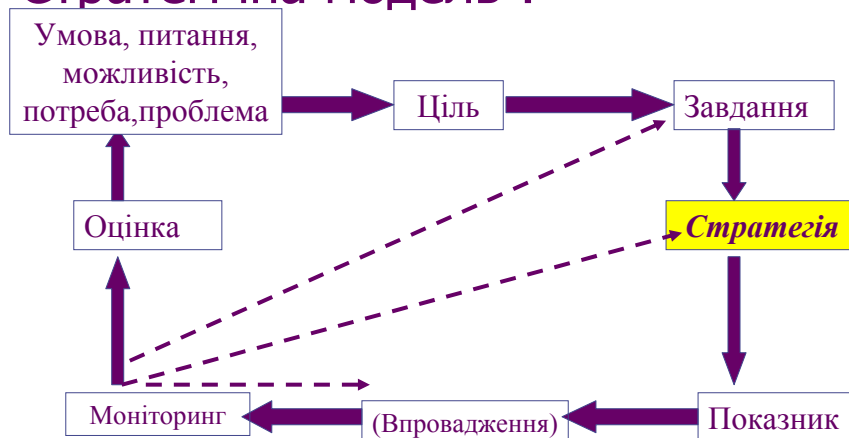
НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА, ЩО РЕГЛАМЕНТУЄ ЗАСТОСУВАННЯ СИСТЕМИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ

- ◆ **Постанова КМУ від 24.07.2003р. №1156 “Про затвердження Стратегії розвитку системи державного фінансового контролю, що здійснюється органами виконавчої влади”**
- ◆ **Розпорядження КМУ від 27.11.2003р. №729-р “Про основні напрями та організацію наукових досліджень з питань, пов’язаних із забезпеченням проведення державної фінансової політики та удосконаленням бюджетного процесу в 2005-2007 роках”**
- ◆ **Указ Президента України від 30.04.1999р №460/99 “Про впровадження системи стратегічного планування і прогнозування”**
- ◆ **Постанова КМУ від 17.09.2002 р. №1394 “Про вдосконалення завдань, що впливають з послань Президента України до Верховної Ради України “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки”**

Основні кроки із запровадження програмно- цільового методу

1. Визначити структуру програм (у кожній організації та на загальнодержавному рівні)
2. Визначити цілі кожної програми
3. Розподілити витрати між програмами
 - (тут можуть бути облікові проблеми)
4. **Розробити кошториси на кілька років**
5. **Визначити завдання на поточний рік та наступні роки**
6. Визначити показники для оцінки виконання програм

Стратегічна модель :



КРІТЕРІЇ ОЦІНКИ ПРІОРИТЕТІВ

- ◆ ВИМОГИ ТА ПІДТРИМКА ГРОМАДЯН
- ◆ МОЖЛИВІСТЬ ЗДІЙСНЕННЯ
- ◆ СТУПІНЬ РИЗИКУ
- ◆ ФІНАНСУВАННЯ
- ◆ ЗВ'ЯЗОК З ІНШИМИ ПРІОРИТЕТАМИ
- ◆ ДОСТУПНІСТЬ ІНФОРМАЦІЇ

БЮДЖЕТНІ ПРОГРАМИ:

◆ КОНЦЕПЦІЯ

◆ ЕТАПИ:

1. СКЛАДАННЯ
2. ВИКОНАННЯ
3. МОНІТОРИНГ

НА СТАДІЇ СКЛАДАННЯ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ КЕРІВНИК МІСЦЕВОГО ФІНАНСОВОГО ОРГАНУ:

- ◆ ПОГОДЖУЄ ПЕРЕЛІК БЮДЖЕТНИХ ПРОПОЗИЦІЙ
(ШЛЯХОМ ВІДБОРУ ПРОПОЗИЦІЙ ВІДПОВІДНО ДО
БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ)
- ◆ ПОГОДЖУЄ ТА ПРЕДСТАВЛЯЄ НА БЮДЖЕТНИХ
КОМІСІЯХ ПРОЕКТ БЮДЖЕТУ НА ПЛАНОВИЙ
ПЕРІОД

НА СТАДІЇ ВИКОНАННЯ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ
КЕРІВНИК МІСЦЕВОГО ФІНАНСОВОГО ОРГАНУ:

- ◆ Затверджує розпис, за яким виконується місцевий бюджет
- ◆ Протягом бюджетного періоду забезпечує відповідність розпису місцевого бюджету встановленим бюджетним призначенням

ОСНОВНІ ЕЛЕМЕНТИ СТРАТЕГІЧНОГО
ПЛАНУВАННЯ БЮДЖЕТУ НА РІВНІ
ФІНАНСОВИХ УПРАВЛІНЬ (ВІДДІЛІВ)

- ◆ МОНІТОРИНГ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ
- ◆ БЮДЖЕТНИЙ КАЛЕНДАР
- ◆ СТРАТЕГІЧНЕ ПРОГНОЗУВАННЯ ДОХОДІВ ТА ВИДАТКІВ
- ◆ ПЛАНУВАННЯ КАПІТАЛЬНИХ ВИДАТКІВ ТА ІНВЕСТИЦІЙ
- ◆ СКЛАДАННЯ ПАСПОРТІВ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ
- ◆ ОПТИМІЗАЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ

БЮДЖЕТНИЙ КАЛЕНДАР

Є ефективним засобом інформування учасників бюджетного процесу та зацікавлені сторони про основні події, які відбуватимуться протягом бюджетного періоду

Зазвичай бюджетний процес вимагає підготовки як мінімум двох бюджетних календарів:

- із загальним описом бюджетних подій;
- із чіткими термінами процесу складання та виконання бюджету, з визначенням відповідальних виконавців та завдань.

Бюджетний календар має визначати дату та спосіб в якій зацікавлені сторони можуть взяти участь в бюджетному процесі.

ПАСПОРТ БЮДЖЕТНОЇ ПРОГРАМИ



МОНІТОРИНГ БЮДЖЕТУ

ЦЕ БЕЗПЕРЕРВНИЙ ПРОЦЕС ЗБОРУ ДАНИХ ПРО ВИДАТКИ ТА АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОГРАМ, НЕОБХІДНИЙ ДЛЯ ОЦІНКИ ВІДПОВІДНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ОБРАНОЇ СТРАТЕГІЇ ОЧІКУВАНИМ РЕЗУЛЬТАТАМ

- ◆ *дозволяє ще в перші місяці бюджетного періоду виявити та усунути недоліки бюджетних програм;*
- ◆ *дозволяє визначити як ефективність самих програм, так й ефективність використання коштів;*
- ◆ *дозволяє вчасно визначити дефіцит бюджетних коштів та запобігти подальшому його поширенню;*
- ◆ *дозволяє ефективно управляти бюджетними коштами, а тому сприяє розвитку та процвітанню адміністративно-територіальної одиниці*

Фінансове прогнозування доходів та видатків

- ◆ **це процес складання органами місцевого самоврядування прогнозу доходів і видатків майбутніх років, що базується на економічних припущеннях і специфічних припущеннях по фінансовій політиці**
- ◆ **розраховує майбутній вплив політики, поточних рішень та програм (аналіз впливу)**
- ◆ **визначає і аналізує можливості збалансування доходів і видатків (аналіз дефіциту)**

Необхідність стратегічного планування капітальних видатків

- ◆ Ефективність використання бюджетних фондів
- ◆ Документально підтверджувати планування та контроль виконання програм
- ◆ Програми капітального будівництва повинні слугувати інтересам всіх верств населення
- ◆ Розвиток міжрегіонального співробітництва
- ◆ Оновлення застарілого обладнання і проведення комплексної модернізації важливих об'єктів комунального і соціального значення
- ◆ Сприяння залученню інвестицій в економічний розвиток місцевості

Оптимізація організаційної структури місцевого фінансового органу

- ◆ Оптимізація штатної кількості працівників
- ◆ Підвищення кваліфікаційного рівня фахівців фінансового органу
- ◆ Оптимізація структури підпорядкування (наприклад, створення відділу моніторингу)
- ◆ Інформатизація процесу фінансового обліку
- ◆ Інші заходи

ЯК ПІДСУМОК

- ◆ Стратегічне планування – це не панацея від усіх проблем. Це корисний інструмент, який дозволяє складати об'єднаний план розвитку, вирішувати комплексні проблеми.
- ◆ Стратегічний план – це основа для планування роботи фінансового управління, складання бюджету та проведення оцінки досягнень.

РЕКОМЕНДАЦІЯ:
СТВОРЕННЯ ВІДДІЛУ МОНІТОРИНГУ

Оптимізація організаційної структури місцевого фінансового органу

- ◆ Оптимізацію штатної кількості працівників,
- ◆ Підвищення кваліфікаційного рівня фахівців фінансового органу,
- ◆ Оптимізацію структури підпорядкування (наприклад, створення відділу моніторингу) ,
- ◆ Інформатизацію процесу фінансового обліку,
- ◆ Інші заходи.

5. Стратегічне планування і державна політика

5.1 Тертичка В. Стратегічне планування й аналіз політики:
принципи взаємовідносин

5.2 Тертичка В. Аналіз стратегії державної політики

Валерій Тертичка,
доцент кафедри політології НАДУ

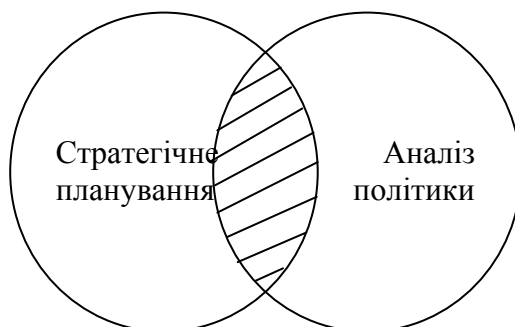
Стратегічне планування й аналіз політики: принципи взаємовідносин

Творення політики практично неможливе без стратегічного планування, оскільки аналіз завжди починається з характеристики концепції державної стратегії як майбутньої ефективної державної політики. (Докладніше про аналіз стратегії державної політики див. [2, с. 130-203]). Беручи до уваги різноманіття визначення понять стратегія, аналіз, політика, менеджмент, державне управління передовсім зазначимо, що *державна політика це — це відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність/ бездіяльність державних інституцій, здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства* [2, с. 82-83].

Загалом стратегічне планування — це стисла картина (бачення майбутнього), яка показує наслідки державного втручання в певну проблему. Популярність стратегічного планування пояснюється його раціональністю та глобальною світовою інтеграцією. Для стратегічного планування вирішальним є повна узгодженість дій на найвищому рівні. Структура, цінності, що покладені в його основу, а також методологія впровадження не повинні доводитися зверху як укази, меморандуми чи ухвалений курс політики. Окрім того керівництво має бути внутрішньо готовим до дискусій, розбудови команди, участі у стратег чому процесі, оцінки, разом з іншими представниками управлінської ланки на всіх рівнях органу влади.

Завданням цієї статті є виокремлення і всебічна характеристика взаємовідносин аналізу політики і стратегічного планування в контексті державного управління. Зазначимо, що про аналіз державної політики, стратегічне планування, менеджмент, державне управління написана значна кількість праць. Провідними українськими дослідниками аналізу державної політики є: Т.Брус, О.Валевський, О.Дем'янчук О.Кілієвич, В.Рибкало, В.Романов, О.Рудік та інші. Стратегічне управління досліджують: В.Вакуленко, Н.Мельтюхова, Т.Пахомова, Ю.Шаров, науковці Національного інституту стратегічних досліджень та інші. Щодо державного управління, то зважаючи на спрямованість Академії на підготовку “магістрів державного управління” можемо назвати значну кількість фахівців у цій сфері. Тобто окремо про компоненти цього дослідження є значна кількість публікацій, а проблема взаємовідносин, взаємовпливу і взаємозв'язку є мало дослідженою. Тому автор зосередив свої зусилля на з'ясуванні саме цих аспектів.

Необхідність стратегічно мислити та діяти властива державним і неприбутковим організаціям, оскільки людські й часові можливості тут обмеженіші, ніж у приватному секторі. Прибічники стратегічного планування (докладніше див. [3-5]) сповідають прагматизм, є завзятішими й компетентнішими. Воно вважається якісним, чітким і ефективним, якщо охоплює лише одну проблему та оцінює й відображає потреби і наслідки втручання зацікавлених груп. Стратегічне планування й оцінювання рішень дуже важливі для аналізу державної політики, оскільки є складниками системної теорії суспільного розвитку [7, с.1]. Схематично взаємозалежність аналізу державної політики і стратегічного планування можна зобразити так (див. схему).



Серед зарубіжних науковців поширена думка про суттєвий і тісний зв'язок планування, прогнозування й аналізу. "Планування не є аналізом, хоча воно може ґрунтуватися на раціональних ідеях та діях, а також може бути результатом проведення аналізу політики. Прогнозування не ідентичне аналізу, воно може ґрунтуватися на аналізі державної політики й бути його необхідною частиною. Прогнозування майбутніх подій є суттєвим елементом планування" [6, с. 316-317].

Характерними рисами стратегічного планування:

- Спрямованість в середньострокову та довгострокову перспективу;
- Орієнтація на досягнення визначальних для даної системи цілей;
- Органічний взаємозв'язок намічених цілей з обсягом і структурою ресурсів, необхідних для їх досягнення (як наявних, так і створених у перспективі);
- Врахування впливу різноманітних умов і факторів, які визначають стан об'єкта планування.

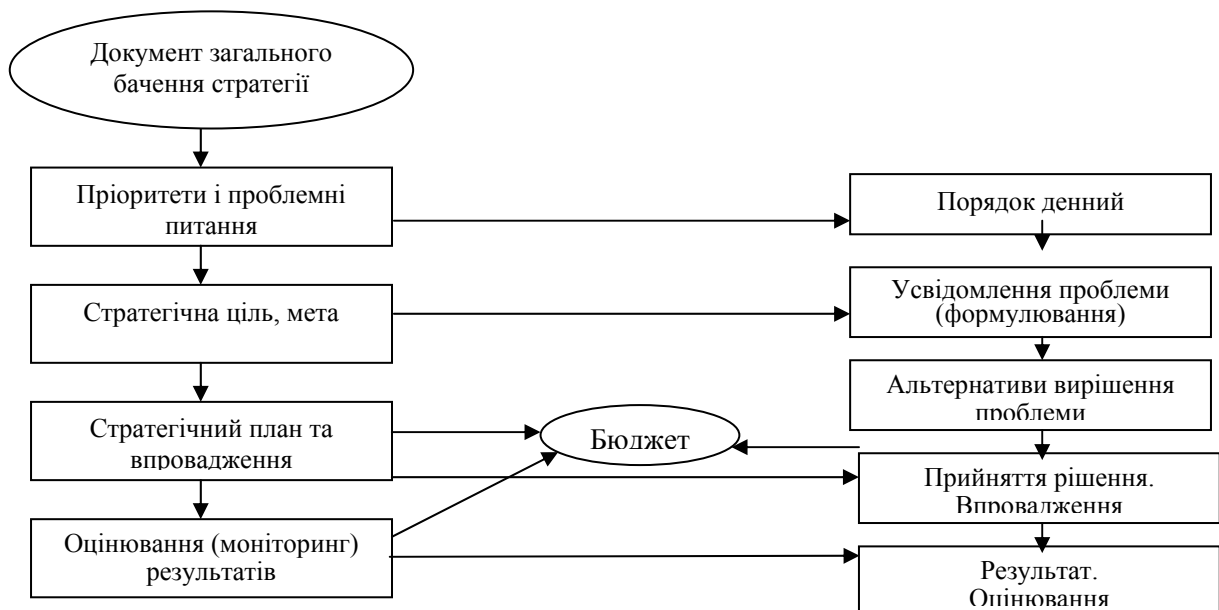
Розробка державної стратегії та прийняття державно-політичних рішень пов'язані з законодавчим процесом і оперативним управлінням органів виконавчої влади. Тому найактивнішу участь у виробленні державної політики беруть законодавчі (парламент) і виконавчі (уряд) інститути (хоча останнім часом ми є свідками активізації роботи суду як учасника державно-політичного процесу. Рішення де-факто є остаточними і можуть змінювати баланс політичних сил).

Наукова цінність стратегічного планування зводиться, в основному, до можливості заздалегідь збалансувати вплив суспільства на соціально-економічну систему, що знаходить своє відображення в державному управлінні і залежить від ефективного аналізу середовища, об'єктивної оцінки власних ресурсів тощо.

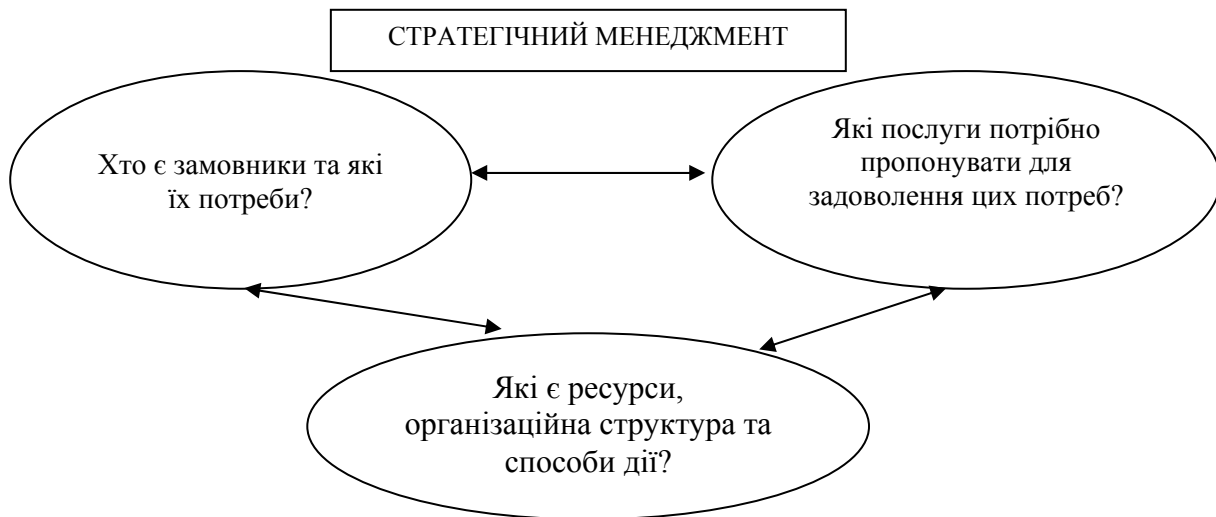
Стратегічне планування є ключовим моментом стратегічного управління, що допомагає центральним органам влади приймати рішення, узгоджені з підходами щодо досягнення своєї місії, реалізації функцій, цілей і завдань. Організація стратегічного планування пов'язана з діяльністю органів планування взагалі і охоплює комплекс таких питань:

- Постановка завдань, які вирішуються структурними підрозділами органів стратегічного планування і визначення їх функцій;
- Організація роботи зазначених органів планування та її наукове супроводження;
- Визначення організаційних форм кінцевих результатів стратегічного планування, порядку узгодження, розгляду, затвердження, зберігання, періодичності уточнення та введення в дію розроблених програм та планів.

Отже, зважаючи, що “праць з аналізу державної політики видано в Україні більше, ніж у будь-якій країні СНД чи навіть Центрально-Східної Європи” [1, с. 86] схема аналізу поступово утверджується як в українській науковій школі, так і практичній діяльності. Щодо стратегічного планування у творенні державної політики, то воно передбачає органічну єдність цілей, завдань планування і ресурсного забезпечення їх вирішення шляхом реалізації процедур планування із застосуванням методології і логіки його здійснення та євроінтеграційних цінностей. Ефективність стратегічного планування, зв'язок теорії і практики аналізу політики забезпечується дотриманням науково обґрунтованих принципів і тому для з'ясування логіки стратегічного аналізу доцільним є притримуватися прагматичного підходу. Схематично взаємовідносини аналізу політики і стратегічного планування має такий вигляд:



Стратегія, як свідомий процес, спрямований на визначення напрямку руху організації в умовах середовища, що змінюється. Корені стратегічного управління ґрунтуються у підприємницьких організаціях, котрі борються за існування в умовах ринкової конкуренції. Оскільки виживання фірми в умовах конкуренції залежить від мудрості схвалюваних її керівництвом рішень, цій ідеї присвячено чимало досліджень провідних вчених з тим, аби зрозуміти сутність основних процесів та сприяти процесу ефективного прийняття рішень як в бізнесових структурах, так і державних. Щодо стратегічного менеджменту, то доцільним є таке його схематичне зображення основних його компонентів (див. схему).



Для з'ясування оптимальності співвідношення аналізу політики і стратегічного планування доцільним є характеристика ролі і місця стратегічного управління у сфері державного управління.

Передовсім зазначимо, що лише віднедавна в Україні ідеї стратегічного управління почали отримувати у державному управлінні дедалі більше уваги. Адже досі державні організації діяли у відносно стабільному середовищі. Їм забезпечувалося фінансування, було можливе довготермінове планування. Таку ситуацію вже більше не можна назвати панівною, оскільки уряди Заходу та Сходу стикнулися зі зростаючими вимогами змін. На Заході пристосування до високого рівня безробіття та потреба обмеження дефіциту бюджету та державного боргу призвели до скорочень державних витрат та вимог кращих послуг, більшої продуктивності, та кращої вартості за гроші платників податків. На Сході ця зміна стала наслідком переходу до ринкової економіки та багатопартійної політичної системи, а також внаслідок адаптації до європейських стандартів. Тобто вимога управління змінами є нагальною необхідною.

Зазначимо, що у державних організаціях також існують обмеження щодо стратегічного управління. Їхні завдання, бодай у найширшому розумінні, визначаються державним законодавством, а управління має лише обмежену свободу щоб ці завдання визначати або пристосовувати до умов, що змінюється. Масштабна переорієнтація має здійснюватися через ухвалення Парламентом відповідного законодавчого акту. Міністерства знаходяться під наглядом політично відповідальних міністрів, які встановлюють цілі політики та визначають основні напрями політики. У відомствах управління зазвичай має більше оперативної свободи.

Різноманітні теорії та моделі є концептуальними засобами, які можуть використовуватися під час стратегічного управління. Застосовуватися вони мають гнучко, з використанням творчої уяви. Стратегічний процес включає в себе серію аналізів, котрі розвивають розуміння зв'язку між організацією та оточуючим середовищем. Цей аналіз може здійснюватися за такою логічною схемою (див. схему).



Схема процесу формування стратегії

Для розуміння сьогодення слід знати минуле, тобто для визначення завдань обов'язково слід враховувати історію аналізу політики й стратегічного планування.

Протягом часу свого існування організації зазнають змін та перетворень. Зміни відбуваються не просто заради змін, як таких, а задля вирішення деяких актуальних проблем. Важливо ці проблеми визначити та оцінити, чи призвела зміна до підвищення ефективності, чи ні. Організація мусить вчитися на власному досвіді. На часі нагальним є *управління змінами* адже визначення завдання — це коротка відповідь на запитання: "навіщо ми існуємо?" Вона має формулюватися просто, аби зробити завдання організації зрозумілим для кожного її члена. Відправною точкою формулювання цього визначення є діюче законодавство. Процес розробки нерідко супроводжується з'ясуванням дивних фактів на кшталт того, що відносно людських потреб, що змінюються, законодавство вже застаріло й потребує доповнень, або що перед іншими організаціями вже стоять ті самі завдання, які маємо ми.

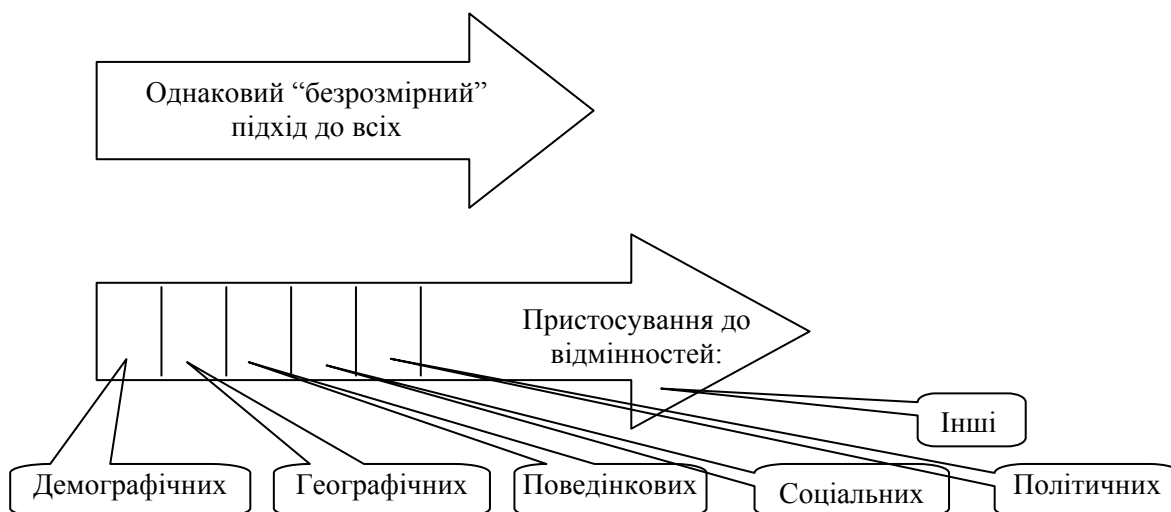
Зосереджуючи увагу на аналізі зовнішнього середовища, зазначимо, що для державної політики визначальними є такі його складники:

1. *соціальне середовище*: культурні, етнічні, релігійні та інші звички, соціальну структуру суспільства, очікування, моделі поведінки та способи взаємодії і взаємозв'язку між ними, що їх встановлює кожне суспільство;
2. *фізичне середовище* (physical environment):

- географічні характеристики: клімат, природні ресурси, топографію, архітектура тощо;
 - демографічні характеристики: чисельність і динаміка населення, розселення, урбаністичні умови, вікова структура населення та інші фізичні характеристики, що визначають спосіб життя, прийнятий у суспільстві;
3. *економічне середовище* (economic environment): економічна система, зміст та активність економічного життя суспільства, в тому числі характер індустрії та торгівлі, відносна заможність чи бідність регіону, на який поширюється політика, рівень безробіття рівень економічного зростання тощо;
 4. *політичне середовище* (political environment): політична система, політичні інститути, владні структури, чинне законодавство, політичні партії, громадські організації, групи спеціальних інтересів, лобізм, переважаюча ідеологія, політична культура, нагальні політичні проблеми даного моменту.

Загалом існують різні методи та підходи до аналізу зовнішнього середовища, оскільки історія демонструє специфічний його вплив на стратегічне планування. Враховуючи, що стратегія і стратегічне планування є термінами, взятими з бізнес-менеджменту, то стратегія є точкою зору фірм та організацій як відповідь на конкурентний тиск, найважливішими чинниками цього впливу середовища є з'ясування:

– *Хто є бенефіціаром, споживачем або партнером нашої діяльності?* Кінцевим продуктом діяльності організації є корисний товар або послуга, котрі надаються тому, хто може або скористатися ними, або далі їх вдосконалити. Бенефіціар може бути колективним або індивідуальним. Зазвичай існують різні споживачі стратегічного планування із своїми відмінними потребами і тому необхідно визначити різні категорії споживачів, аби розробити для них диференційовані послуги (див. схему).



– *Як розвивається коло наших споживачів.* Для визначення тенденцій розвитку аналізується статистична інформація. У такий спосіб стає можливим визначити: збільшуються потреби, чи зменшуються (наприклад, збільшення відсотку літніх людей серед населення недвозначно вказує на потребу у послугах у сфері охорони здоров'я та соціального забезпечення, а також на необхідність кореляції пенсійної політики).

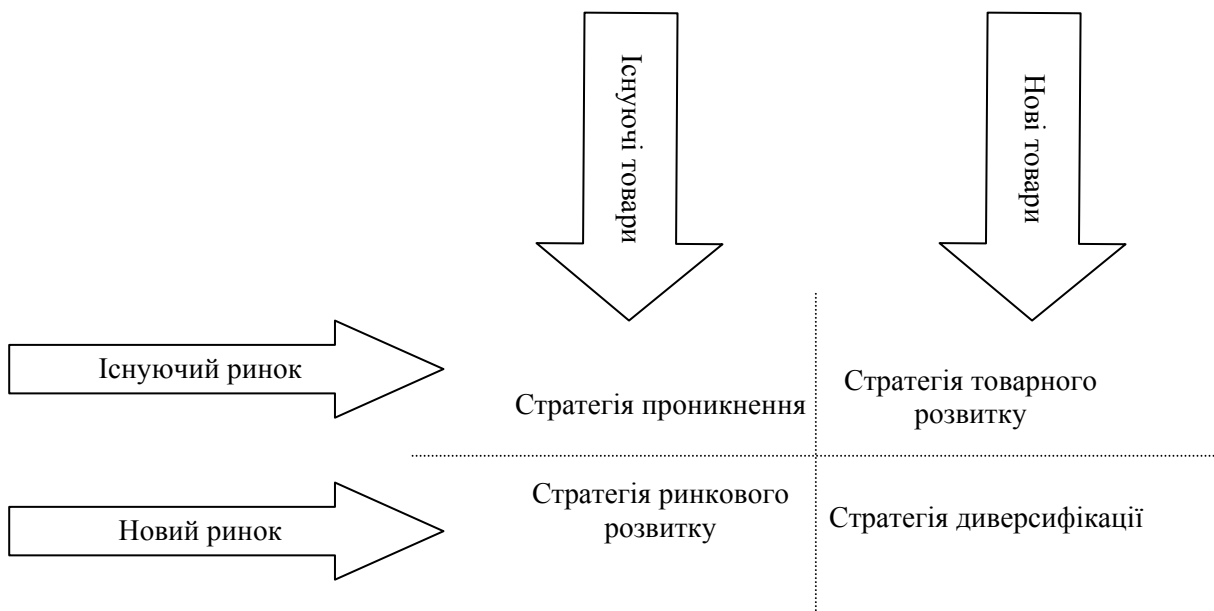
– *Які товари та послуги ми виробляємо:* якою є якість цих товарів та послуг? Організація поєднується із оточуючим середовищем з допомогою вироблюваних нею товарів. Методом аналізу та опису цього взаємозв'язку є *матриця товар/споживач*. Наступним кроком буде запросити споживачів оцінити, наскільки добре ці товари відповідають потребам та чого ще слід чекати від організації.

– Ще одним досить поширеним методом характеристики середовища є *аналіз життєвого циклу товарів*. Товари та послуги мають певну тривалість життя, яке починається запровадженням і йде через зростання до зрілості й зрештою, занепаду. Іноді ми зустрічаємося

із застарілими державними послугами, які більше не задовольняють жодних потреб. Такі послуги потребують або ліквідації, або ж модернізації.

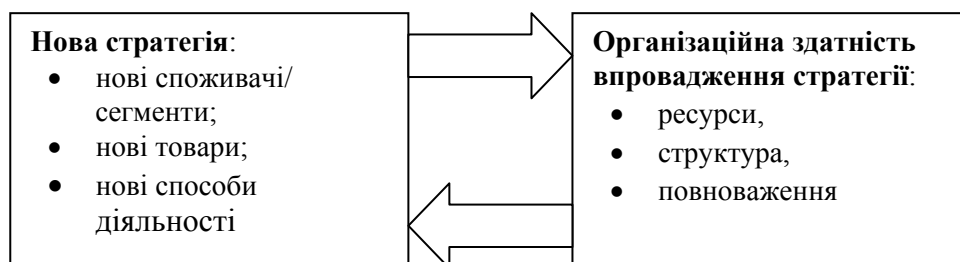
– *З'ясування можливостей та ризиків:* для організації усі аспекти оточуючого середовища не мають однакової цінності чи відповідності. Деякі політичні, економічні або соціальні тенденції можуть відкрити можливості надання нових послуг та зростання. Для окремих міністерств (наприклад, економіки і європейської інтеграції) європейська інтеграція створила нові завдання, ресурси та можливості професійної кооперації. З іншого боку, деякі тенденції можуть становити загрозу для організації. Найбільш очевидними загрозами є урізання державних видатків та приватизація сфери державних послуг. У деяких сферах було ліквідовано державні монополії, а державні органи стають більш відкритими для конкуренції з приватними компаніями. Одночасно, один і той самий феномен може становити як загрозу, так і можливість.

– *Способи створення варіантів розвитку.* Можна розробляти нові послуги для старих споживачів, потреби яких вже добре відомі (наприклад, нові послуги з подовження терміну кредитів для малого бізнесу). Також можемо почати з технології виробництва та ноу-хау й знайти нових споживачів старих послуг. Один із таких методів (за Ансофом) подамо схематично (див. схему).

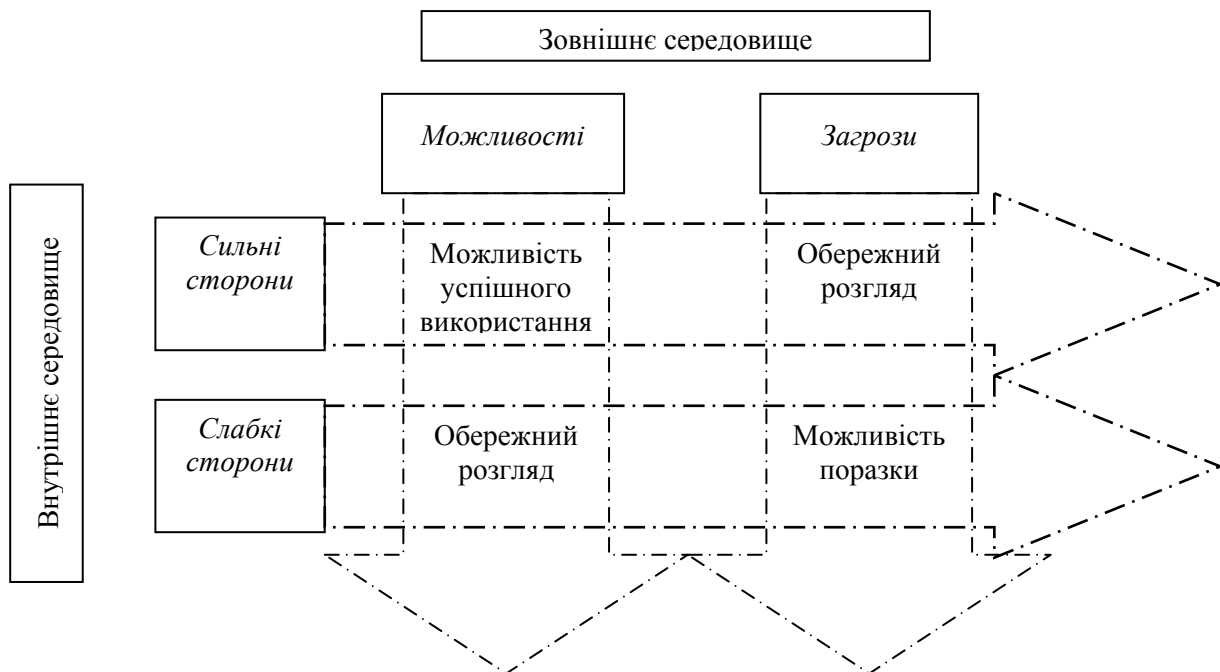


– *Стратегічні можливості.* Нові послуги та нові споживачі створюють можливості розвитку. Організація може також притримуватися існуючих споживачів та послуг, поліпшуючи якість, широту охоплення та продуктивність своєї діяльності.

– *Аналіз внутрішнього середовища,* в основному, зосереджений на з'ясуванні *сильних та слабких сторін* існуючої організації, її персоналу та способу дії. Нові стратегії вимагають створення нових структур, ресурсів та компетенцій. Задля впровадження нової стратегії існуюча організація нерідко вдається до серйозних обмежень. У цьому випадку необхідно змінити стратегії та ухвалити більш тривалі часові межі для забезпечення часу, необхідного для створення можливостей виконання нових стратегій шляхом врівноваження стратегії й організації (див. схему).



Актуальним для з'ясування взаємовідносин аналізу політики і стратегічного планування є визначення *стратегічних проблем* (питань). (Про проблему, придатну для аналізу політики докладніше див. [2, с. 313-338]. Управління суспільними проблемами в трансформаційних суспільствах є надзвичайно важливим для України (цей напрям потребує окремого дослідження). Зважаючи, що принципи управління є найбільш цінними ресурсами організації, дуже важливо, щоб її керівництво мало на увазі “правильні” проблеми, тобто ті, які є стратегічно важливими. Прагматичним способом укладання переліку таких питань є підготовка результатів SWOT-аналізу (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats: Сильні, слабкі сторони, можливості та загрози). Ці результати можна представити як матрицю (див. схему).



Кожна з цих сфер може містити описи декількох проблем. Для з'ясування: чи є вони стратегічним, необхідно провести таке дослідження за такими напрямками:

- Чи може організація щось зробити? Питання не є стратегічним, якщо організація не може вплинути на його вирішення. Втім, воно може все ж таки вимагати уваги до себе та відповідного контролю.
- Якими можуть бути наслідки нездатності вирішити питання? Якщо наслідки є тяжкими, тоді питання є стратегічним. Слід з'ясувати необхідність терміновості вирішення питання (чи можна його розв'язати в рамках звичайного процесу планування?). Наприклад, проблема коров'ячого сказу і зараження м'яса для України. Адже нездатність вирішити це питання веде до загрози здоров'ю, проблем із довкіллям та негативної громадської думки.
- Наскільки питання відповідає повноваженням, завданням та цінностям (внутрішнім: сильним та слабким сторонам; зовнішнім: можливостям та загрозам). Ефективна стратегія будується на сильних сторонах та можливостях, водночас зводячи до мінімуму або долаючи слабкі сторони та ризики (загрози).

Наприклад, ситуація з твердими відходами: нові технології можуть запропонувати нові можливості створення економічної стратегії та стратегії безпеки, а загалом прихильна громадська думка щодо стану довкілля може зробити доцільною спробу заохотити людей до сортування відходів та відокремлення небезпечних речовин просто за місцем проживання.

Деякі аналітики дотримуються думки, що гостра криза не є стратегічним питанням. Безумовно, кризу необхідно подолати, але намір стратегічного управління полягає саме в тому, аби попередити виникнення криз, або заздалегідь забезпечити тими ресурсами та заходами, які можуть ефективно справитися з можливою кризою.

Стратегічний процес дає можливість бачити майбутнього організації. Таке бачення стратегії, аби воно могло стати реальністю, має поділятися персоналом, відтворювати спільні цінності, та впроваджуватися в оперативних планах діяльності. Зміни мають бути програмованими та фінансове забезпеченими; структурні зміни мусять впроваджуватися; персонал має бути інформованим та підготовленим; так само поінформованими мусять бути споживачі тощо.

Вирішальним фактором, який визначає успішність втілення, є спосіб організації стратегічного процесу. Впровадження відбувається простіше, якщо ті, хто має впроваджувати нову стратегію, так чи інакше вже брали участь у її розробці та якщо вони переконані у необхідності змін. Втім, цю умову вдається виконати не завжди, особливо якщо стратегія включає в себе зниження видатків та надлишків штатних одиниць (буде краще, якщо персонал отримає інформацію від свого керівництва, ніж з якихось сторонніх джерел).

У підприємницьких структурах стратегія належить до комерційної таємниці й не розкривається перед конкурентами. У державних організаціях можливості стратегії обговорюються відкрито, інколи керівництво навіть мусить захищати їх у органах відповідальних за прийняття рішень. Окрім того, стратегії мусять отримати згоду політичних лідерів.

Щодо наслідків для стратегії управління людськими ресурсами, то зазначимо, що загалом стратегії впроваджуються людьми й для людей. Стратегія організації щодо управління людськими ресурсами має підтримувати впровадження ділових стратегій. Загальні міркування щодо стану і розвитку ринку праці, технології, а також оцінок та сподівань впливають на лінію поведінки щодо прийому на роботу, оцінки, заохочення та розвитку штатних працівників. Нові товари та послуги потребують персонал озброєний конкретними компетенціями, що їх можуть створити внутрішня підготовка, або конкурентний відбір. На стратегію щодо управління людськими ресурсами також впливає загальна конкурентноздатність тих рівнів заробітної платні, які організація може запропонувати, відносно інших працедавців. Якщо організація не може конкурувати у сфері зарплатні (як це часто трапляється із органами державної влади), тоді мусять застосовуватися деякі інші принадні переваги — такі, як забезпечення роботою, підготовка, цікава робота, статус організації тощо.

Отже, взаємовідносини аналізу політики й стратегічного планування мають досить складну архітектуру. Для успішного впровадження стратегій в українському суспільстві актуальним є розробка управління проблемами. Адже трансформаційні зміни вносять корективи до підходів у виборі проблем, придатних для аналізу політики. На часі також розбудова стратегічного планування у виробленні державної політики, як цілісної навчальної дисципліни і сфери прикладних досліджень. На завершення зазначимо, що розробку стратегічних планів, за словами начальника управління стратегічного планування Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції П.О.Онищенка, здійснюють представники груп з аналізу політики (учасники проекту “Створення потенціалу для розробки та аналізу напрямків державної політики в Україні”). Тобто тісне взаємопереплетення стратегічних підходів в аналізі державної політики обумовлене як нагальною необхідністю українського сьогодення, так і глобалізаційними вимогами та європейськими цінностями.

Список використаної літератури

1. Вступ до аналізу державної політики: Навч. посіб. / В.Романов, О.Рудік, Т.Брус. - К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2001. - 238 с.
2. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. - К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. - 750 с.
3. Bryson M.J. Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A guide to strengthening organizational achievement. - San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995. - 325p.
4. Grant M.G. Contemporary Strategy Analysis. - Blackwell Publishers, 1996.
5. Pearson J.G. Strategic Thinking. - Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1990. - 237 p.
6. Quade E.S. Analysis for Public Decisions. - New York, Amsterdam, London: Elsevier Science Publishing Co., 1989. - 409 p.
7. Sylvia R.D., Meier K.J., Gunn E.M. Program Planning and Evaluation for the Public Manager. - Brooks: Cole Publishing Company, 1985. - 185 p.

Аналіз стратегії державної політики

(Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. – С. 130-203.)

Невід’ємними елементами процесу політики є підходи в стратегічному плануванні. (Деякі дослідники наголошують, що стратегічне планування не є елементом державної політики [4, с. 46], але розгляд поняття аналізу політики практично неможливий без характеристики концепції стратегічного планування (державної стратегії) як майбутнього для розробки концепції ефективної державної політики). Загалом стратегічне планування – це стисла картина (бачення майбутнього), яка показує наслідки державного втручання в певну проблему. Популярність стратегічного планування пояснюється його раціональністю та глобальною світовою інтеграцією. До того ж необхідність стратегічно мислити та діяти властива державним і неприбутковим організаціям, оскільки людські й часові можливості тут обмеженіші, ніж у приватному секторі. Прибічники стратегічного планування сповідують прагматизм, є завзятішими й компетентнішими. Воно вважається якісним, чітким і ефективним, якщо охоплює лише одну проблему та оцінює й відображає потреби і наслідки втручання зацікавлених груп. Стратегічне планування й оцінювання рішень дуже важливі для аналізу державної політики, оскільки є складниками системної теорії суспільного розвитку [39, с.1].

Серед зарубіжних науковців поширена думка про суттєвий і тісний зв’язок планування, прогнозування й аналізу. "Планування не є аналізом, хоча воно може ґрунтуватися на раціональних ідеях та діях, а також може бути результатом проведення аналізу політики. Прогнозування не ідентичне аналізу, воно може ґрунтуватися на аналізі державної політики й бути його необхідною частиною. Прогнозування майбутніх подій є суттєвим елементом планування" [36, с. 316–317].

Розробка державної стратегії та прийняття державно-політичних рішень пов’язані з законодавчим процесом і оперативним управлінням органів виконавчої влади. Тому найактивнішу участь у виробленні державної політики беруть законодавчі (парламент) і виконавчі (уряд) інститути (хоча останнім часом ми є свідками активізації роботи суду як учасника державно-політичного процесу. Рішення де-факто є остаточними і можуть змінювати баланс політичних сил). Залежно від співвідношення владних повноважень, існують дві основні моделі розроблення державної стратегії та прийняття рішень: *активна* і *представницька*.

У першому випадку законодавчими інститутами формулюються базові принципи, концептуальні засади і конституційні норми, виробляється стратегія державної політики, тоді як за виконавчими органами закріплюється практична реалізація стратегічних рішень і технологія оперативного управління. У другому – представницька модель, яка існує, наприклад, в деяких країнах Європи, законодавчі, парламентські органи обмежуються формулюванням більш загальних орієнтирів і правил гри, а прийняття багатьох важливих оперативно-стратегічних рішень передається в структури виконавчої влади [9, с. 167]

Отже, якщо під стратегією політики розуміти систему великомасштабних державно-політичних рішень і вироблених напрямів діяльності, послідовна реалізація яких забезпечує досягнення стратегічної мети основними суб’єктами політики, генеральну лінію, спрямовану на розв’язання завдань цілого історичного періоду, на досягнення фундаментальних, довготермінових цілей [16, с. 340], – то державну стратегію можна визначити як систему великомасштабних державних рішень, як засіб досягнення встановлених цілей, як форму управління соціально-економічною діяльністю й територіальною організацією суспільства. Правильний вибір стратегії дозволяє зосередити зусилля й ресурси на реалізацію потенціалу економічного розвитку і тим самим забезпечити ефективний розвиток усіх сфер життєдіяльності суспільства в ринкових умовах. При розробці державної стратегії визначаються стратегічні пріоритети розвитку в трансформуючій економіці, обґрунтовуються економічні, політичні, фінансові й організаційні механізми реалізації стратегії в нових інституціональних умовах.

Концепція

Первинним, початковим документом в системі вироблення стратегії й постановці завдань розвитку держави є концепція. В узагальненому вигляді концепція містить визначення масштабів, темпів, пропорцій та основних напрямів соціально-економічного розвитку держави, окремих її структурно-функціональних підсистем, а також загальне обґрунтування системи заходів, спрямованих на підвищення ефективності всієї системи державного управління, методів подолання галузевих і територіальних диспропорцій та невідповідностей, зростання добробуту й підвищення рівня життя населення. На підставі концепції розробляються спеціалізовані, галузеві й територіальні програми – цільові комплексні документи, в яких концептуальні положення набувають докладного й конкретного обґрунтування, а також узгодження проблемних питань [7, с. 387]

Відповідно до призначення, структура концепції, як правило, складається з чотирьох змістових блоків (докладніше див.: [10, с. 197–199]).

1. Цільовий – досліджується вихідний момент соціально-економічного розвитку держави, виявляються тенденції та основні проблеми. У процесі ранжування виділяється декілька основних проблем, визначається характер і напрями розвитку держави. По суті, йдеться про ті проблеми, для вирішення яких доцільна першочергова концентрація дефіцитних ресурсів. Логічним завершенням цільового блоку є формування субординаційної системи цілей близької перспективи.

Від того, наскільки правильно встановлені проблемні ситуації на базовий і прогностичний періоди, більшою мірою залежить правильність вибору системи цілей. Саме тут закладена основа врахування природної, соціально-економічної та геополітичної специфіки держави, оцінка придатних для використання ресурсів. Якість розробки концепції підвищиться, якщо будуть установлені проміжні проблемні ситуації. Виявлення їх полегшить процедуру елімінування (усунення) кінцевої проблемної ситуації, постановку ключової народногосподарської проблеми.

За підсумками виконання цільового блоку формуються основні положення концепції, тобто агреговане викладення основних проблем, принципів, цілей і методів соціально-економічного розвитку держави, можливостей ресурсного забезпечення, механізмів прямого й непрямого управління всіма процесами, що відбуваються в житті держави. При обговоренні основних напрямів уточнюються окреслені проблемні ситуації, формуються основні пріоритети, вдосконалюється механізм ресурсного забезпечення. Таким чином, основні положення стають вихідною позицією, що започатковує змістову частину концепції соціально-економічного розвитку держави.

2. Прогнозно-аналітичний блок. Тут узагальнюються результати попередньо розроблених прогнозів розвитку держави. Спільна ув'язка прогнозів здійснюється на “виході” з блоку, тобто при формуванні цілісної системи попередніх прогнозів довготривалого розвитку держави. Така послідовність дає можливість звести до мінімуму необхідність багатократних коригувань у конкретних прогнозах [7, с. 389–390]. Наприклад, не можна мати прогноз політичної ситуації без урахування динаміки й послідовності діяльності політичних партій, а їхні дії не можуть бути прогнозовані без наявності прогнозу діяльності владних структур суспільства.
3. Блок – урахування зовнішніх факторів, які, природно, брались до уваги й раніше, в інших блоках, але саме тут їх досліджено найдокладніше, оскільки вони більшою мірою впливають на вибір варіантів соціально-економічного розвитку держави в довготривалій перспективі. На цій стадії виконується остаточне узгодження цілей і ресурсів, причому можливе (й доцільне) скорочення кількості цілей або зміна їх субординації. Розробка даного блоку завершується взаємозв'язком економічного, соціального, екологічного аспектів державного розвитку.
4. Концептуальний блок. Він формується на основі системи попередніх прогнозів, що впливають із урахування зовнішніх чинників, у відповідно до системи цілей. Цей блок є завершальним, зведеним. Розробляючи його, концепція державного розвитку набуває, з одного боку, високоагрегованого, а з іншого – цільового характеру. Деякі розділи з цього блоку переходять в розряд цільових комплексних програм, але конкретна розробка й реалізація цих програм виходить за межі концепції.

Розглянута схема формування концепції стратегічного розвитку держави має необхідну маневреність, тобто враховує національну специфіку, дає змогу вносити необхідні корективи.

Звернемо увагу на наявність у концепції розвитку держави трьох різнорівневих, але водночас взаємопов'язаних аспектів: макроструктурного, міжгалузевого, територіального.

Макроструктурний аспект концепції спрямований на вироблення принципових підходів до таких найзагальніших проблем, як подолання кризи або припинення депресії, стабілізація і підйом економіки держави, відповідність динаміки соціальних структур соціальним цілям розвитку держави тощо.

Міжгалузевий аспект концепції набуває відображення лише на рівні агрегованих сфер. Це з'ясовується у процесі виявлення проблемних ситуацій та альтернативних шляхів їх вирішення. У постановочному ключі даються рекомендації з ресурсного забезпечення міжгалузевого розвитку.

Територіальний аспект концепції відводиться формуванню переліку об'єктів, щодо яких доцільна розробка цільових комплексних програм, обґрунтуванню розташування об'єктів нового будівництва, взаємозв'язку об'єктів інфраструктури, організації системи міжрегіонального розвитку й комунікацій. Тут же розглядаються шляхи становлення і розвитку органів місцевого самоуправління, вдосконалення системи регіональних владних структур та адміністративно-територіального устрою. (Щодо проблем політики, теорії і практики державного устрою України докладніше див.: [20]). До цього ж аспекту концепції належать питання, пов'язані з охороною довкілля, регулюванням демографічної ситуації та міграційних процесів, вирівнювання рівня розвитку регіонів і тощо.

Концептуальне оформлення державної стратегії дає можливість розробки ефективного механізму її планування та реалізації. Стратегія при впровадженні державно-політичних рішень є нагальною необхідною умовою ефективності цього процесу. (Деякі аспекти стратегічного управління державною політикою охарактеризовано в праці О.С. Виханського [6]).

Г. Клівленд, аналізуючи основні тенденції державного розвитку в деяких країнах, сказав, що ми вирішуємо двадцяти річні проблеми за допомогою п'ятирічних планів, залучаючи дворічні кадри й використовуючи однорічні асигнування. Це положення є узагальненням різних думок щодо того, чому сучасні керівники й управлінці державного сектора повинні планувати й керувати стратегічно [23].

Стратегічне планування

Планування було реакцією на очевидний безлад і короткозорість, породжені ринковими негараздами і плюралістичними підходами при вирішенні проблем урядом. В основу планування покладено:

- вибір завдань та цілей, що мають привести до кращого суспільства;
- визначення найефективнішого способу їх досягнення;
- централізацію влади.

Стратегічне планування передбачає наявність 10 складників (процесуальних фаз, за Дж. Брайсоном):

- ініціація та ухвалення процесу стратегічного планування;
- розподіл службових обов'язків;
- призначення організації та її цінності;
- оцінювання зовнішніх та внутрішніх обставин для з'ясування своєї "сили і слабкості", своїх можливостей і перешкод, які необхідно подолати;
- окреслення першочергових завдань, що стоять перед організацією;
- розробка стратегії, щоб керувати цими завданнями;
- ухвалення й застосування стратегічного плану/планів;
- встановлення ефективного прогнозування;
- розробка процесу ефективного впровадження політики;
- оцінювання стратегій і процесу стратегічного планування [4, с. 46].

У час, коли розрахунки були простими, результати передбачуваними і планування репрезентувалося переважно арифметичною вправою, на нього не звертали належної уваги. Нині, коли системи набагато відкритіші, а розвинуті країни характеризуються всезростаючою політичною нестабільністю та падінням економічних показників, постійним переглядом

бюджетної політики, результати є досить непередбачуваними і традиційне планування все менше прийнятне. Саме тому призначенням прогнозування є визначення та обґрунтування організацією своїх завдань, які необхідно здійснити через створення відповідної бази для прийняття рішень. Для цього слід ретельно вивчити політичні, економічні, соціальні й технологічні обставини і тенденції прогнозування. Загалом це:

- технологічні зміни;
- демографічні зміни;
- зміни соціальних і культурних цінностей;
- економічні зміни;
- політичні зміни та в цілому зміни в уряді.

До того ж слід враховувати, що однією з реальностей сучасного політичного життя є незадоволення більшістю членів суспільства діями державних інституцій, а точніше, тією державною політикою, яку вони проводять. Така ситуація притаманна навіть для високорозвинутих країн із стабільновисоким середнім рівнем життя. На думку С.Келмана, існує дев'ять причин існування цього феномена (див.: [10, с. 201–204]).

1. Система прийняття рішень у приватному секторі до певної міри, є *еквівалентною* процесу прийняття державно-політичного рішення. Як і в приватному бізнесі, у державній політиці треба відрізняти ідеологічні “пастки” від реальних рішень. В урядовому секторі, де багато чинників впливають на формування проблеми, труднощі, які є досить важкими для приватного сектора, стають ще складнішими. Але різниця між державним сектором і приватним полягає в тому, що в першому випадку все виставляється на загальне обговорення, а в другому – комерційна таємниця.

2. Прості математичні підрахунки породжують невпевненість, а інколи й недовіру щодо попереднього визначення очікуваних результатів конкретного державно-політичного рішення. Особливо це стосується перших етапів розробки проблеми. Якщо вдалий процес прийняття рішення гіпотетично потребує п'ятнадцяти умов, як-от сприятлива політична ситуація, всебічна розробка проблеми, правильний вибір стратегії зв'язку між фінальним урядовим актом та реальною, існуючою на сьогоднішній день політичною ситуацією тощо, – то помилка, допущена хоча б в одній із умов, зведе нанівець увесь процес. Навіть феноменальний політичний талант не зможе допомогти виконати програму вчасно та з високим ступенем ефективності, якщо на самому початку її розробки припустилися помилки.

3. Майже всі учасники процесу політики мають набагато більше досвіду щодо невдач, ніж перемог у своїй діяльності, тоді як переважна більшість громадян вірить у те, що вони зможуть знайти конкретне вирішення своїх проблем через урядові структури. Люди зазнають великих розчарувань, коли не знаходять “того, що шукають”. Вони звинувачують у невдачі саму систему, оскільки не розуміють, як такі чудові ідеї не можуть бути втіленими в життя. (Звідси пішли такі вислови, як “некомпетентні бюрократи”, “зацікавленість тільки власними інтересами” та багато інших, – але слід констатувати, що всі ці штампи значно впливають на суспільно-політичну свідомість).

4. Для випадкового спостерігача робота уряду є чимось подібним до “шматка пирога”. Проблеми в якійсь одній конкретній галузі державної політики розуміються більшістю як проблеми, пов'язані з урядом, а не конкретні проблеми як такі. Переважна частина електорату впевнена в тому, що уряд можуть спіткати різні кризи в будь-який момент. Але водночас, коли конкретна проблема постає перед урядом, реакція на неї різних верств населення перевершує всі попередні очікування.

5. З точки зору незадоволення результатами процесу політики, ми повинні пам'ятати, що про політику як конкретний набір дій не може бути мови доти, доки не визначена стратегія дії політики. Лише тоді можна підрахувати кількість людей, які будуть незадоволені конкретною дією уряду, та визначити наявність інституцій, які можуть допомогти знайти консенсус. В іншому разі будь-які дії з боку уряду викликатимуть незадоволення, незалежно від своєї спрямованості.

6. Уже в самій природі процесу політики як суспільного явища закладений момент невдоволення. При розробці державних владних інституцій їхні творці знищили ідею свободи, замінивши її ідеєю привілеїв. Переважна більшість членів суспільства гіпотетично погодилися з такою умовою заради ефективнішої праці уряду. Але люди ніколи не зможуть погодитися з

реальністю втілення в життя цього положення, яке призвело до створення надмірних труднощів у роботі державних установ.

7. Невдоволення політичним процесом зростає як снігова куля, коли під час рекламних кампаній уряду зі здійснення бажаного вибору використовуються не переконання, а інші методи впливу, скажімо, такі, як тиск. Також більшість у суспільстві відчуває велике невдоволення від існуючого неадекватного рівня покарання сучасних політиків за помилково ухвалені рішення.

8. Невдоволення результатами політичного процесу виникає ще й тому, що ми самі несвідомо створюємо додаткові труднощі, оцінюючи сприятливість політичного оточення, в якому змушений працювати уряд. Нерозуміння цього викликає в нас роздратування неефективністю уряду у використанні, на наш погляд, сприятливих суспільних можливостей. Але одні й ті самі суспільні можливості в один і той самий час можуть розглядатись різними верствами населення як позитив і як негатив.

9. Досягнення соціальних наук в галузі формування державної політики й зіставлення результатів державної політики з реаліями сучасного політичного життя є неповними та недостатніми. Недостатність знань у цій сфері призводить до формування в електорату враження про неспроможність уряду вирішити суспільні проблеми сьогодення. Але насправді це більше схоже на нашу загальну невдачу.

Стратегічне планування і стратегічний менеджмент

Ці та інші причини визначально впливають на процес планування й реалізації державної стратегії. Щодо *стратегічного планування* та *стратегічного менеджменту* в державному секторі, спостерігається певна плутанина й неадекватне розуміння цих термінів. Досить часто ці два поняття використовуються як тотожні, хоча різниця між стратегічним плануванням і стратегічним менеджментом полягає, загалом у тому, на якому етапі процеси завершуються або на яких специфічних моментах робиться наголос у кожному з них. Треба визнати, що стратегічне планування наголошує саме на розробці стратегічного плану, нехтуючи реалізацією. Стратегічний менеджмент звертає особливу увагу на етап реалізації. Це, звісно, не означає, що планування є менш важливим, скоріше йдеться про таку саму значимість етапу реалізації.

Відмінність стратегічного менеджменту від планування можна систематизувати за такими ознаками.

Стратегічний менеджмент:

- містить в собі встановлення перспектив здійснення напрямів політики, які, ймовірно мають вплинути на здатність досягти цілі;
- спонукає до ретельного вивчення оточуючого середовища, аби визначити ключові проблеми, а також до віднайдення ресурсів, щоб пристосувати специфічні цілі до потреб;
- “орієнтований на зовнішні стосунки, розв’язки проблеми, пошуки можливостей”.

Експерт-практик при стратегічному плануванні виконує такі функції:

- орієнтація на вирішення проблем, що виникатимуть у майбутньому;
- визначення можливостей організації, перешкод і обмежень;
- створення бази для використання можливостей у своїх цілях;
- уникнення або зведення до мінімуму перешкод чи обмежень;
- орієнтація на досягнення цілей;
- використання стратегії для швидкого переходу від постановки проблеми до її вирішення;
- поступове вирішення проблеми з дотриманням порядку виконання;
- прагнення до багатократного узгодження рішень;
- організація процесу систематичного вивчення змін з метою врахування їхнього впливу на вирішення проблеми;
- встановлення бази для прийняття рішень на всіх рівнях;
- надання рекомендацій для пошуків необхідних ресурсів і виявлення організаторських здібностей для досягнення цілковитого виконання своїх наказів;
- можливість формування групи учасників і забезпечення організованості її дій [4, с. 53].

Зменшенню непорозумінь сприяє взаємозв’язок (взаємопроникнення) стратегічного планування і стратегічного менеджменту. Теоретично, звичайно, можливо розробити стратегічний план, не приділяючи особливої уваги його практичному менеджменту. Але на

практиці неможливо стратегічно керувати державою без наявності стратегічної концепції і стратегічного плану. Більше того, обидва поняття є процесами, що періодично повторюються в часі, тобто керівники постійно будуть залучатися до циклів стратегічного планування при реалізації державної політики.

Ще один факт, який допомагає уникнути непорозуміння, це те, що стратегічне планування і стратегічний менеджмент – не просто управлінські засоби. Вони становлять комплексну позицію, підхід до розгляду змін у зовнішньому та внутрішньому середовищі державного життя, з якими постійно стикаються і керівники, й управлінці. Стратегічне використання засобів планування та менеджменту охоплює особливий спосіб мислення, інтелектуальне підґрунтя або метод, а також набір аналітичних засобів [12, с. 3–5].

Стратегічне планування – це систематичний процес, за допомогою якого держава (або приватний сектор) прогнозує та планує свою діяльність на майбутнє. Результатом є письмовий документ, що спрямовує державу та її громадян на досягнення майбутніх цілей. Важливе значення оптимального й ефективного стратегічного планування полягає в його спроможності визначати центральні поточні проблеми, з якими необхідно стикається організація, для того щоб адекватно реагувати на майбутні проблеми і вирішувати їх. Тому стратегічне планування слід розглядати як важливий інструмент організаційного управління.

Для повноти оцінки стратегічного планування варто уточнити, що це водночас і процес, і результат. Процес охоплює систематичне вивчення організації та її середовища тими, хто має інтерес до її успіху в майбутньому. Результат – це документ, в якому детально описані заходи, необхідні для досягнення майбутніх цілей, визначені на підставі інформації, здобутої під час процесу планування. Ці компоненти стратегічного планування є надзвичайно корисним для будь-якої державної організації.

Основний зміст стратегічного планування розкривають його процедури. Процедурами стратегічного планування є:

- стратегічне прогнозування (стратегічні прогнози);
- програмування (проекти стратегічних планів різноманітних рівнів національної економіки).

Особливий наголос зробимо на тому, що стратегічне планування визначає такі цілі й завдання, які можуть бути орієнтирами, стандартами або індикаторами для вимірювання ефективності роботи. У такий спосіб держава та її громадяни можуть дізнатися, чи досягнуто успіху, чи ні.

В зарубіжній науковій думці, зокрема у США, Великій Британії, Канаді, Німеччині, Франції, існує багато точок зору щодо змістових, структурних та функціональних особливостей стратегічного планування. Науковцями цих та інших країн розроблені досить деталізовані схеми методів і засобів стратегічного планування, а коли це поняття ототожнюється зі стратегічним проектуванням, то описуються знаряддя або інструменти цього процесу (див. табл. 6).

Отже, хоча існує ціла низка визначень стратегічного планування, відмінності між ними незначні, і всі вони передбачають систематизацію та визначення рішень, дій і засобів для вирішення суспільних проблем.

Розглянемо процес стратегічного планування через визначення таких його основних понять, як інтереси, вибір цілі, спільнота, знання, лідерство. Вони водночас є індикативними складниками планування і постійно оцінюються суб'єктом діяльності політики.

П. Лоранж вирізняє основні напрями процесу стратегічного планування [31]:

- розподіл ресурсів (фонди, дефіцитні управлінські таланти, технологічний досвід);
- адаптація до зовнішнього середовища (поліпшення стосунків організації з її зовнішнім середовищем);
- внутрішня координація;
- організаційно-стратегічне передбачення.

Стратегічний план допомагає:

- думати стратегічно й розробляти ефективні стратегії;
- пояснити майбутні напрями;

- встановити пріоритети;
- визначити сьогоднішні рішення в світлі майбутніх умов;
- створити логічно послідовну й захищену базу для прийняття рішень;
- здійснити максимальну неперервність в організаційному контролі;
- визначити основні організаційні проблеми;
- ефективно діяти в мінливому середовищі;
- організовувати команду виконавців та експертів.

Таблиця 6

Автор	Визначення стратегічного планування
Ле Скурнас	Забезпечення інтегральних зв'язків між глобальними цілями організації, більш безпосередніми її цілями та вибором специфічних дій, які допоможуть їх досягти.
Брайсон	Певний набір найважливіших рішень, дій і засобів політики, які організація (чи інше підприємство) втілює в життя.
Чаріх	Систематичний процес, за допомогою якого організація досліджує свої можливості й те, що їй заважає, аналізує свою силу і слабкість, переглядає чи визнає свою роль, установлює пріоритетні завдання та визначає засоби їх досягнення.
Бергарт	Необхідний інструмент успішного місце розташування організації та ініціативності співробітників.
Іспай	Фокусування на досяжності добре визначених цілей запроєктованої вигоди організації як цілого.
Дімок	Визначення цілей, а потім з'ясування того, які дії мають бути вжиті, хто має діяти, коли, в який спосіб і яким коштом, аби досягти бажаної мети.
Мескон	Набір дій та рішень, які використовуються керівництвом і сприяють розробці специфічних стратегій для досягнення цілей організації.
Лоранж	Забезпечення нововведення та змін в організації достатньою мірою.

Згідно з Тимчасовим регламентом Кабінету Міністрів України, окремо вирізняється перспективне й поточне планування. Щодо нормотворчої діяльності, то вона здійснюється відповідно до Програми діяльності Кабінету Міністрів України, щорічної Державної програми економічного й соціального розвитку України, Законів України, актів та доручень Президента України [1, с. 52].

Поняття *суб'єкт діяльності політики* вказує на джерело політичної активності, спрямованої на певне ставлення до ситуації чи проблеми, яку треба вирішити і яка передбачає наявність тих або інших політичних об'єктів. Поняття стратегічного планування доцільніше охарактеризувати, застосувавши традиційну схему, яка репрезентує активність суб'єктів політики: державні політичні інститути, недержавні організації політичного спрямування (партії або громадські об'єднання), а також діяльність окремих лідерів.

Такий методологічний підхід в аналізі політики, що ґрунтується на вказаній тріаді (*урядова політична організація – неурядове політичне об'єднання – лідер*), сприятиме більш системному реконструюванню багатовимірності політичного процесу. Як зазначає Л. Пал: “Державна політика бере свій початок в уряді або державних органах. Однак приватна політика може впливати на суспільство, коли приватні інтереси здебільшого прагнуть переконати уряди прийняти їхні політичні рекомендації. Політика стає державною не завдяки її впливу на суспільство, а завдяки її походженню” [14, с. 23].

Стратегічне планування можна зобразити схематично:



Стратегічні інтереси

Щодо ідентифікації стратегічних інтересів зазначимо, що вона пов'язана з визначенням предметного простору політичної діяльності й є суттєвою передумовою активності суб'єктів політики. Визначення власних стратегічних інтересів – це найактуальніше завдання для державно-політичних інститутів. Держава як суб'єкт політичної діяльності повинна не тільки визначати власні стратегічні інтереси. Вони мають бути авторитетними як для громадян цієї держави, так і для міжнародної спільноти. Стратегічні інтереси держави повинні бути легітимними, тобто мати статус національних доктрин (зовнішньополітичної, національної безпеки, реформування окремих сфер життя і т. ін.), що досягається через їхнє схвалення вищим законодавчим органом.

Процес стратегічного планування має дві особливості, що є небезпечними для державних структур, особливо в умовах, коли необхідно швидко приймати рішення.

- Стратегічне планування передбачає високий ступінь централізації рішень та високу ймовірність узгодження рішень. (Застосування його недоцільне через нездатність бюрократії швидко й оперативно вирішити спірне питання).
- Стратегічне планування залучає експертів політики у тому випадку, коли учасники процесу планування безапеляційно відстоюють власні пропозиції (не зважаючи на альтернативні варіанти).

Щодо питань авторитетності, то в разі тотожності авторитету й легітимності зміст поняття *стратегічні інтереси держави* є тотожним аналогічному поняттю *національні інтереси* та означає єдність інтересів громадянського суспільства й державних інститутів.

Держава прагне власні стратегічні інтереси ідентифікувати для громадської думки як інтереси загальнонаціональні. Затвердження концепцій національних доктрин, загальнодержавних програм, конституційних чи бюджетних законопроектів вищим законодавчим органом є обов'язковою умовою для здобуття останніми необхідного рівня легітимності. Високий рівень легітимності стратегічних інтересів держави окреслює правовий простір для діяльності державних інститутів, які зобов'язані відстоювати ці інтереси, регулювати соціальні, економічні й політичні процеси в суспільстві.

Тим часом тотожність авторитету й легітимності, стратегічних інтересів держави й національних інтересів існує лише в ідеалі. Передусім це пов'язано з колізіями, які виникають у так званому *конфлікті інтерпретацій*, – що саме означає *державний інтерес* у кожному окремому випадку. Це є підставою для твердження, що ці процеси набувають макрополітичних ознак. Для перехідних суспільств “ножиці” авторитету й легітимності, тобто стратегічних інтересів держави й національних інтересів, є майже повсякденним явищем, отже, ця інтеракція

полягає в тому, що падіння авторитету державної влади, у свою чергу, сприяє виникненню загрози делегітимізації державних інтересів [17, с. 17–18].

Структура стратегічних інтересів недержавних політичних організацій відображена в їхніх програмних і статутних документах. Таким чином, першою умовою ідентифікації власних стратегічних інтересів для цього суб'єкта політики є вимога легальності, тобто відповідності чинному законодавству. Водночас чинник легальності має доповнюватися справжнім авторитетом цієї організації у пересічних громадян – бути легітимним. (Діяльність державних органів із самого початку є легальною, та коли ця діяльність має низький рівень довіри й авторитету в суспільстві, виникає загроза її легітимності).

Особливість лідера як суб'єкта політичного процесу характеризується за допомогою екзистенціальних, або “людиновимірних”, понять. Індивідуальність політичного лідера багато в чому формує риси політичного життя суспільства, визначає ціннісні та смислові вектори розвитку політичної ситуації. Тому найчастіше для розкриття змісту лідерства використовуються неформалізовані поняття життєдіяльності, психологічних типів, тобто взаємозв'язок і співмірність історико-культурної ситуації та політичної біографії лідера. (Ця тотожність сприяла формуванню так званого “біографічного методу” в гуманітаристиці, автором якого вважається Ш.Сент-Бев [18]).

Отже, ідентифікація стратегічних інтересів:

- для державних інститутів постає як завдання мінімізації “ножиць” легітимності та авторитету (або набуття тотожності *інтересів держави й національних інтересів*);
- для недержавних організацій – визначення власних стратегічних інтересів відбувається в площині наповнення умов легальності їхнього існування реальним авторитетом у громадян;
- для політичного лідера – у співмірності історико-культурної ситуації та політичної біографії.

Стратегічний вибір

Ситуація стратегічного вибору – це пошук найприйнятніших базових орієнтацій діяльності суб'єктів політики в контексті історико-культурної ситуації.

Вибір тієї чи іншої стратегії – складна й відповідальна процедура для кожного із суб'єктів політики. Історико-культурна ситуація, як правило, поліваріантна, тобто містить певний набір як стратегічних, так і тактичних альтернатив розвитку. Вибір власної стратегії в політиці здійснюється один раз. Потім можлива (а в деяких випадках навіть необхідна) тактична корекція її окремих складників. Водночас очевидно, що коли суб'єкт політики намагається декілька разів змінити власні стратегічні орієнтири, то це свідчить про його нездатність до ефективної державної політики.

Стратегічний вибір для недержавних організацій – це, з одного боку, вибір свого місця в просторі політики, а з іншого, – конструювання індивідуального “обличчя” для завоювання симпатій потенційних суспільних груп. Для політичних організацій стратегічний вибір має також аксіологічний вимір, який пов'язується з вибором базових цінностей власної політичної діяльності, морального виміру інструментів політичної боротьби.

В сучасних умовах не бракує програм недержавних організацій, які є альтернативними державним. Передусім це виборчі програми партій та кандидатів на посаду президента, які були висунуті партіями. Співіснування цих програм у політичному просторі України пов'язано із жорсткою конкуренцією не лише в період виборчих кампаній, але й, так би мовити, в умовах повсякденного політичного життя. Аналізу змісту цих “стратегічних” суперечок мають бути присвячені подальші дослідження.

Водночас зазначимо, що ознакою високого рівня стратегічного планування в державі є наявність діалогу між державними й недержавними стратегічними програмами. На жаль, останні виборчі кампанії засвідчили, що український політичний клас робить лише перші кроки в цьому напрямі. В реальній політичній конкуренції діалог як форма корекції стратегічного вибору практично відсутній, частіше застосовуються методи силового “проштовхування”, або тиску на опонентів.

Для лідерів ситуація стратегічного вибору, окрім необхідності вирішення суто питань політики, ускладнюється екзистенціальними чинниками, які полягають у тому, що цей вибір не можна багаторазово змінювати або повторювати. Принципова помилка в стратегічному виборі лідера з логічною неминучістю призводить до того, що конкуренти використовуватимуть її для дискредитації його як політичного опонента.

Стратегічні цілі

Наступним пунктом у плануванні політики є визначення ієрархії стратегічних цілей та обрахування можливостей їх досягнення.

Очевидно, що будь-яка стратегічна концепція має супроводжуватися системою реальних прагматичних цілей, які слугують досягненню загальної мети. Учасники театру політики повинні сконструювати ієрархію стратегічних цілей своєї діяльності, які враховуватимуть:

- сектор ринку політики, що для даної перспективи є вакантним;
- суспільні проблеми, які опинилися на периферії уваги правлячої еліти (конкретний зміст “ножиць” між інтересами суспільства й держави);
- можливі союзники/противники певної концепції.

Формування ієрархії стратегічних цілей враховує необхідність інтерпретації тактичних, а часом і кон’юнктурних завдань політики у перспективі ухвалені стратегічної концепції. Визначення ієрархії стратегічних цілей водночас є завданням вибору прийнятних для кожного окремого випадку засобів їх досягнення, тобто проблема формування ієрархії цілей визначається як проблема вироблення тактичних завдань, спрямованих на досягнення стратегічної мети.

У цьому плані кожен суб’єкт політики зустрічається з так званим *парадоксом тактичного плюралізму*, який є серйозним випробуванням для його стратегічної культури. Сутність цього парадоксу полягає в тому, що в практичній реалізації власної стратегії суб’єкти політики зазнають впливу соціальних, економічних, політичних і навіть психологічних чинників, які в сукупності створюють власне кон’юнктуру політики. Суб’єктам політики доводиться вирішувати проблему взаємозв’язку стратегічної мети, що декларується, і засобів її досягнення. Це означає, що учасникам театру політики слід з’ясувати, яким чином задекларовані в програмних документах цілі трансформувати у прагматичні дії політики, як із суперечливої реальності суспільної ситуації реконструювати ті напрями дії політики, що є на цей час найбільш незаангажованими та оптимальними, які ідеологічні засоби використати в даний момент, які інтереси в контексті поточної кон’юнктури слід враховувати, а які можна ігнорувати.

Зрозуміло, що ці питання настільки індивідуальні, що будь-які узагальнення, на наш погляд, некоректні методологічно. Отже, важливим чинником стратегічного планування є вміння знайти “золоту середину” в розв’язанні *парадоксу тактичного плюралізму*, коли вдається сконструювати ієрархію стратегічних цілей для кожної конкретної ситуації, коли стратегічна мета не стає синонімом безпідставного проєкту і, навпаки, так званий *прагматизм* не перетворюється на заклопотаність політиків суто кон’юнктурними питаннями.

Стратегічна спільнота

Важливим чинником ефективності стратегічного планування є наявність різноаспектної інфраструктури професійної спільноти, що працює над виробленням стратегій для суб’єктів політики. Учені, експерти, консультанти, аналітики, які, згідно зі своїми професійними обов’язками, розробляють тактичні, оперативні й перспективні питання діяльності суб’єктів політики, належать до стратегічної спільноти.

Загалом спільноти політики – це угруповання урядових структур, груп тиску, академічні кола, представники ЗМІ та зацікавлені особи. Як суб’єктам державної політики їм притаманна певна специфіка, досліджувана в конкретному аналізі політики:

- суспільні інтереси спільноти, їхній взаємозв’язок з економічними та іншими інтересами;
- ступінь єдності соціальної групи;
- рівень її суспільного розвитку, придатний для створення своїх організацій і відстоювання власних інтересів;
- наявність/відсутність політичних лідерів, авторитетів, характер їхнього зв’язку зі своїми однодумцями тощо;
- стратифікаційне положення соціальної групи, її місце в ієрархії соціальних груп, яке певною мірою й визначає політичний вплив групи. Наявність масових, але відмежованих від офіційного процесу політики груп (наприклад, національних меншин) зумовлює нестабільну ситуацію, що може призвести за певних умов до соціальних вибухів та конфліктів;
- політична вагомість групи: чи враховуються її інтереси в державній політиці (як і якою мірою), чи нехтуються;

- тип і характер політичної свідомості, політичної культури, що притаманний групі й вирішально впливає на визначення цілей, дій і моделей поведінки, здатності до використання тих чи інших засобів у політичній діяльності (наприклад, примус).

Ця специфіка дає можливість уявити "обличчя" соціальної спільноти як суб'єкта державної політики і, відповідно, виявити ступінь впливу її на процес політики, прогнозувати можливу поведінку й ставлення до того чи іншого курсу державної політики або програми.

В цілому ці спільноти поділяються на:

- субуряди, які перебувають під впливом великих установ, та ключові урядові структури, які ухвалюють фактичні рішення;
- зацікавлена громадськість – аутсайтери, основний вплив яких полягає в генеруванні ідей і обговоренні на конференціях, через публікації та інколи шляхом лобіювання.

Зараз в Україні активно формується стратегічна спільнота. За інституціоналізованим виміром, вона належить як до державних/недержавних, так і до приватних організацій.

Державний сектор стратегічної спільноти за технічним та інформаційним рівнем забезпечення посідає найсильніші позиції. За службовими обов'язками апарат Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів, комітетів Верховної Ради, Ради національної безпеки й оборони можна віднести до своєрідного ядра державної стратегічної спільноти. Сформовано спеціалізовані інституції, які розробляють наукову та методологічну базу стратегії державної політики.

Специфікою стратегічних управлінських рішень, які розробляються на регіональному й субрегіональному рівнях, є те, що вони потребують значного часу для підготовки, розробки, прийняття та впровадження. Тому вони мають бути упереджувальними, відповідати вимогам майбутніх періодів існування держави й регіонів, а також бути комплексними, скерованими на одночасне вирішення природно-соціальних, соціально-цивілізаційних і соціально-ментальних проблем територіальної громади.

Активно формуються недержавні аналітичні центри, які намагаються продукувати незалежну експертизу рішень, пропонувати певні стратегічні альтернативи тощо. Так, за неповними даними, на сьогодні в Україні нараховується понад 2 тис. недержавних аналітичних організацій у восьми регіонах [3; 15].

Власні аналітичні структури, що займаються розробкою відповідної стратегії, мають потужні політичні партії та громадські організації політичного спрямування.

Загалом є підстави стверджувати, що в Україні активно формується ринок аналітичних послуг у сфері планування політики. Водночас, як у будь-якої швидко зростаючої спільноти, тут існує багато внутрішніх проблем. Наприклад, відсутній стійкий професійний корпоративізм. Професійні цінності та традиції української стратегічної спільноти тільки формуються, досить часто доводиться мати справу з аматорством та дилетантизмом, що йде від нерозуміння відмінності між поняттями *політичний аналітик* і *аналітик політики*.

Останні виборчі кампанії стали певним випробуванням для вітчизняної аналітичної спільноти щодо здатності стратегічного планування, оперативного реагування на зміни кон'юнктури, впливу на перебіг виборчого процесу. Без зайвих перебільшень можна стверджувати, що переважно ми маємо тут негативний досвід. (Подекуди виборчі кампанії характеризувалися шокуючою зневагою та агресивним несприйняттям висновків професіоналів з боку політиків. Це пояснюється тим, що в Україні аналітична спільнота проходить лише перші етапи свого формування й аналітичні послуги здійснюються не за ознаками професійності, а за принципом "свій–чужий". І це є ознакою загальної культури політиків, коли вони сприймають лише те, що збігається з їхніми поглядами).

Негативним чинником, який гальмує розвиток інфраструктури аналітичних послуг у сфері політики, є початковий стан підготовки аналітиків політики та змішування понять *політичний аналіз* і *аналіз політики*. Проте, незважаючи на хвороби росту, стратегічна спільнота, що має надавати експертно-консультативні послуги, вже заявила про себе як складник сучасної української політики, і надалі її вплив, безумовно, зростатиме.

Стратегічне знання – багатовекторне явище, яке вказує на особливості інтелектуальної праці представників стратегічної спільноти. Визначимо основні положення поняття *стратегічне знання*:

- категоріально-понятійний інструментарій, використовується стратегічною спільнотою для опису певної ситуації;
- у загальній перспективі історико-культурного процесу стиль аргументації власної позиції представниками стратегічної спільноти; горизонт евристичних “кордонів”, або потенціал продукування нового знання.

Окремо слід визначити інституційні виміри стратегічного знання:

- специфіка механізму збирання й передачі інформації в середовищі стратегічної спільноти;
- рівень ефективності каналів зворотного зв'язку, тобто наявність механізму адекватної зміни стратегічних проєктів з урахуванням мінливих обставин;
- здатність громадської думки й управлінського істеблішменту сприймати аргументацію стратегічного характеру.

Очевидно, що володіння достовірним знанням є гарантією успіху стратегії політики. Виходячи з цього, запропонуємо таку послідовність формування стратегічного знання:

1 етап – аналіз ситуації, що склалася (або кон'юнктури ринку політики);

2 етап – аналіз сильних і слабких сторін “своєї” організації, а також організацій потенційних конкурентів;

3 етап – визначення стратегічної позиції (інтереси, вибір, цілі);

4 етап – це, власне, рівень прагматики або завдання, пов'язаний з досягненням поставлених цілей.

Практика показує, що пропонована модель не повинна бути шаблонною. Як відомо, сам по собі ретельний аналіз ситуації і перспектив її розвитку не забезпечує успішного розв'язання стратегічного завдання, і навпаки, успіх у політиці може супроводжуватися низьким рівнем аналітичного опрацювання ситуації. Існує безліч прикладів досягнення успіху всупереч будь-яким обставинам, що склалися. Досягається такий успіх передусім, завдяки вирішальному значенню волі та стратегічного мислення в подоланні несприятливих обставин.

Стратегічне мислення

Особливістю стратегічного мислення, на відміну від звичайного наукового, є його прогностичний та практичний виміри [35, с. 26]. Якщо наукове мислення орієнтується на системне та об'єктивне пізнання певного природного або суспільного явища, то стратегічний тип мислення, окрім наукового аналізу, містить вимогу складання достовірного прогнозу розвитку та проєкту майбутніх дій згідно з визначеними цілями. Стратегічне мислення орієнтоване на зміну дійсного стану речей, його метою є конструювання бажаного та визначення практичних засобів його досягнення.

Наступною рисою стратегічного мислення є його плюралізм, який визначається пошуком оптимального шляху для досягнення конкретної мети. Плюралізм стратегічного мислення, тобто прагнення поєднати різні точки зору, концепції, методологічні підходи, інтереси в єдину, найоптимальнішу для конкретної ситуації стратегічну доктрину, пояснюється тим, що ефективність або життєздатність стратегічної доктрини можна передбачити лише з певним ступенем вірогідності. Ми можемо говорити про ефективність застосованої стратегії тоді, коли вона набула свого втілення в життя. Саме плюралізм стратегічного мислення сприяє запобіганню помилок в реалізації наміченої стратегічної концепції через прагнення асимілювати різні погляди та методологічні підходи до політики.

Стратегічне мислення про процес і результати (використовування інтересів й цінностей інших задля досягнення власної мети) має на меті не допустити, щоб державна політика перетворилася на голослівну й декларативну.

Щодо стратегічного мислення, то, як зазначають Д.Веймер та Е.Вайнінг, передусім слід мати на увазі, що:

- неможливо точно передбачити всі наслідки запропонованого варіанта політики, не приділивши належної уваги її втіленню в життя, у зв'язку з чим стратегічне мислення допомагає краще зрозуміти процес втілення в життя;
- при трактуванні здійсненості політики як однієї з цілей комплексного аналізу політики, стратегічне мислення допомагає підготувати її конфіденційний аналіз;
- розробка ефективних альтернатив політики потребує творчого підходу, тож стратегічне мислення сприяє розвитку творчої ініціативи та попереджає про можливість

використання егоїстичної поведінки інших людей у власних інтересах. Також стратегічне мислення дає змогу усвідомити потенційні проблеми і можливості при розробці планів втілення рішень у життя;

- аналітики–експерти, що розробляють політику, нерідко самі беруть участь у прийнятті та втіленні рішень у життя (використання їх як *технічних експертів*, як порадників для повсякденного маневрування в політичному просторі, як уповноважених представників на засіданнях з обговорення чи вирішення питань політики). До аналітиків та експертів звертаються по допомогу для коригування, спрямування, контролю втілення рішень у життя чи керування процесом на практиці [5, с. 479–480].

Орієнтація на практичний результат визначає прагматизм стратегічного мислення. Стратегія має бути не лише концептуально й теоретично обґрунтована, а й містити чіткі практичні механізми, за допомогою яких доведеться її втілювати. Відомий афоризм “хотіли як краще, а вийшло як завжди”, до якого досить часто вдаються суб’єкти політики, вказує на недосконалість підрахунків для практичного втілення в життя стратегії, коли аналіз певної ситуації не був підкріплений ретельним вивченням наявних ресурсів та можливістю непередбачуваних наслідків.

Д. Веймер та Е. Вайнінг стратегічне мислення аналізують передусім із точки зору механізму прийняття рішень та етапу втілення їх у життя, тобто як суто прагматичну процедуру, спрямовану на досягнення задекларованих цілей. “Уявляючи фазу втілення в життя як низку ухвалених рішень, ми готуємося до використання інтересів і цінностей тих, чия співпраця необхідна для того, щоб ухвалена політика не була загальною декларацією намірів, а чинила конкретний, бажаний вплив на спільноту. Інакше кажучи, ми починаємо мислити стратегічно і про процес, і про результати: як можна скористатись інтересами та цінностями інших задля досягнення власної мети. Отже, стратегічне мислення допомагає нам краще розуміти процес утілення рішень у життя” [5, с. 479].

Для фази прийняття рішень необхідний мінімальний обсяг інформації, на якій ґрунтуватиметься оцінка суспільної ситуації:

- Хто є учасниками процесу політики?
- Які їхні мотиви та переконання?
- Які їхні ресурси?
- На яких політичних рівнях буде ухвалено конкретну програму?

Оптимальна кількість якісної інформації сприятиме ефективному виробленню прогнозування політики та впровадження в життя державної стратегії.

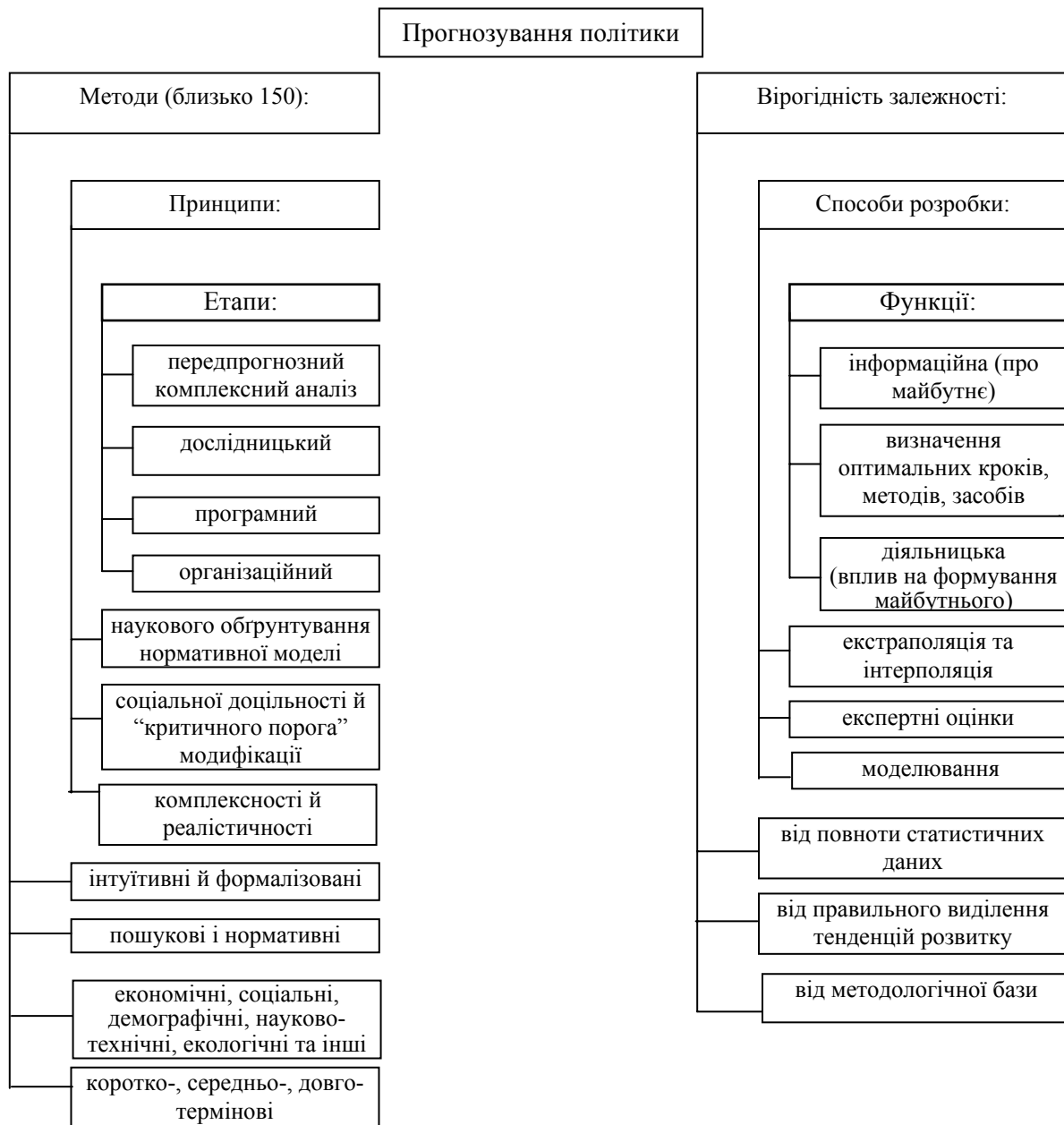
Прогнозування політики

Щодо стратегічного планування (прогнозування) в аналізі державної політики зауважимо, що прогноз вважається головним джерелом інформації про майбутні зміни в політиці та про їхні наслідки. Цілі планування подібні до багатьох наукових і соціальних досліджень у тому, що їхньою допомогою робиться спроба зрозуміти й контролювати людське та матеріальне середовище. Специфікою спроби передбачити майбутній стан речей є, зокрема, намагання проконтролювати ситуацію, спланувати й визначити “необхідну” політику, яка б відповідала найкращому курсу дій серед усіх запропонованих майбутніх можливостей.

Перелічимо п’ять принципів, важливих для розробки й використання прогнозування:

- з прогнозуванням слід ознайомлювати всіх службовців організації – *видимість цілі*;
- прогнозування повинне містити всі аспекти життєдіяльності організації – *реалістичність виконання планів*;
- прогнозування має відображати зміни в зовнішньому середовищі (жодна організація не може довго існувати без змін, якщо змінюється середовище);
- прогнозування необхідно здійснювати за допомогою керівництва (словом і ділом);
- прогнозування може відображати майбутнє втручання зацікавлених груп (“бажане майбутнє” можуть задовольнити виключно сильні організації) [4, с. 48–49].

Прогнозування політики можна подати схематично.



Воно дає змогу здійснити кращий контроль через розуміння колишніх курсів політики та їхніх наслідків – тобто майбутнє визначається минулим. Аналітик майбутньої політики мусить ставити перед собою запитання про цінності, які можуть і повинні керувати подальшими діями. При цьому слід зазначити, що навіть коли цінності, покладені в основу теперішніх дій, можна визначити, це не означає, що вони будуть домінувати в майбутньому. Для процесу прогнозування великого значення набуває інтелектуальна рефлексія зацікавлених політичних сил, що може привести до зміни їхніх цінностей і поведінки. Непередбачувані обставини (зокрема безповоротні процеси хаосу й виникнення нового порядку [26, с. 190–192]) також суттєво впливають на стратегічне прогнозування.

Прогнозування – це спеціальні наукові дослідження конкретних процесів, явищ, подій, в результаті яких з уже відомої інформації (у минулому й теперішньому) дістають дані про можливий стан прогнозованого об’єкта. В. Дан під прогнозом розуміє “науково обґрунтоване судження про можливі стани об’єкта в майбутньому, про альтернативні шляхи й терміни їхнього здійснення. Процес же розроблення прогнозів називається прогнозуванням” [26, с. 38]. В.Я. Матвієнко у книзі “Прогностика” окремо виділяє (7 розділ) *стратегічне державне прогнозування* [13, с. 281–341] та використання таких економічних, технологічних і соціальних даних.

Стратегічне прогнозування має три принципові форми: проектування, завбачення, припущення.

Проектування – це форма прогнозування, що ґрунтується на екстраполяції поточних та історичних тенденцій на майбутнє. Проектування висуває певні вимоги, підставою для яких є методологічні засади й аргументи "рівнобіжного випадку", коли припущення про вагомість визначених методів або подібність ситуацій використовується для встановлення переконливості вимог до розроблюваної стратегії.

Завбачення – прогноз, що ґрунтується на прямих теоретичних припущеннях. Ці припущення можуть набути форми теоретичних законів, припущень або аналогій. Суттєвою рисою завбачення є те, що воно специфікує причини й наслідки або рівнобіжні процеси та відносини, покладені в основу всіх зв'язків.

Припущення – це прогноз, підкріплений експертною думкою про майбутній стан суспільства. Такі судження можуть набирати форми інтуїтивних доведень, у яких припущення, що ґрунтуються на проникливості, інтелектуальній силі творення або мовчазному знанні зацікавлених сторін, використовуються для побудови тверджень щодо майбутнього. У припущеннях для оцінювання їхньої правдоподібності можуть використовуватися доводи мотивації із застосуванням теперішніх та майбутніх цілей, цінностей і намірів.

При цьому зазначимо, що переважна більшість прогностичних моделей соціально-економічного розвитку була розроблена за допомогою економетричної техніки. Економісти-математики працюють над створенням аналітичного апарату, придатного для складання прогнозів (див.: [30]). Як зауважив американський економіст, лауреат Нобелівської премії Л. Клейн, нинішню економетрику можна цілком вважати наукою про економічне прогнозування.

Деякі елементи апарату економічного прогнозування вивчаються в курсах теоретичної економіки, – наприклад, виробнича функція, моделі Леонтьєва, Тинбергена та інші. Саме вони становлять методологічну основу середньотермінових (від двох до п'яти років) і довготермінових (від п'яти до десяти років) макромodelей прогнозу. Найавторитетнішими на Заході вважаються ті, що розроблені спеціалістами Вортонської школи бізнесу (біля витоків цього напрямку стояв вищезгаданий Л. Клейн), корпорацій "Data Resources" (О. Екстайн) та "Chase Econometrics" (М. Еванс).

В Україні все більшого значення набуває стратегічне прогнозування, пов'язане передусім з двома найважливішими обставинами:

- ринкова економіка характеризується постійним коливанням попиту і пропозиції, що безпосередньо відбивається на прибутках і долі кожного продавця й покупця товару або послуги. Тому стратегічне прогнозування стає необхідним елементом формування ринкової стратегії і тактики на будь-якому рівні господарювання;
- стратегічне прогнозування – це вихідний пункт при обґрунтуванні довготривалих урядових програм і планів. Це пояснюється тим, що процеси, охоплені стратегічним плануванням, є одним із найважливіших чинників відтворення і мають надзвичайно високий рівень невизначеності.

Застосування економетричних моделей у стратегічному прогнозуванні

Великомасштабні економетричні моделі мають багатоцільове призначення й використовуються як для прогнозування економічних змінних (рівня безробіття, темпів зростання цін тощо) у певний період часу, так і для виявлення тенденцій розвитку народного господарства. На їх основі можна дати оцінку ймовірних наслідків тих чи інших державно-політичних рішень, впливу на національну економіку якогось світового чинника. Є й імітаційні варіанти, коли розрахунки ведуться на базі вже відомої статистики минулих років і прогноз ніби спрямований назад.

Економічній науці відома ціла система мультиплікаторів, що охоплює різноманітні цілі й інструменти державної політики. Без тріади "цілі, інструменти, мультиплікатори" зараз неможлива розробка жодної державної програми. Проте концепція формування реально ефективної державної політики дає лише найзагальніші уявлення про те, як це робити, вона є свого роду філософією державного регулювання економіки. Перед урядом, що починає розробку реальної політики, постають конкретніші проблеми. Це пов'язано з тим, що ефективність інструментів політики не однакова. Так, інструменти грошової політики ***M*** краще пристосовані для регулювання темпу інфляції ***P*** порівняно з інструментом бюджетної політики ***G***, а грошовий мультиплікатор за рівнем цін більший від бюджетного мультиплікатора за рівнем цін:

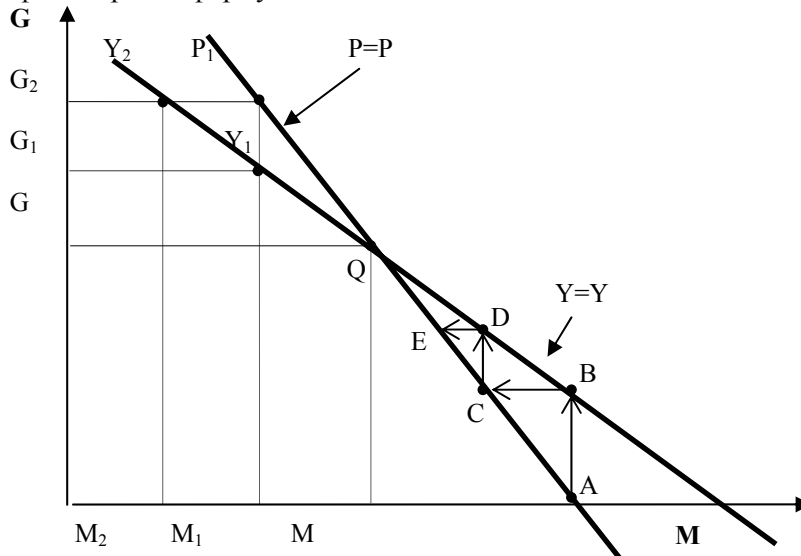
$$m_{pm} > m_{pG}$$

В той же час для стимулювання економічного зростання Y вигідніше використовувати інструменти бюджетної політики, ніж грошової. Відповідно, бюджетний мультиплікатор по ВВП більший від грошового мультиплікатора по ВВП:

$$m_{yG} > m_{yM}$$

Доцільність використання того чи іншого інструменту державної політики залежить від реальної економічної ситуації, величини відхилення наявних рівнів цілей від бажаних. Якщо за цінами таких розбіжностей не зафіксовано, перевага має бути надана бюджетній політиці, спрямованій на регулювання економічного зростання. Якщо ж економіка розвивається так, як очікувалось, а темп інфляції неприйнятно високий, то на перший план виходить грошова політика. Таким чином, досягнення поставлених політиками значень цілей потребує включення по черзі то грошових, то бюджетних регуляторів.

Графічно процес формування оптимальної політики поданий на малюнку:



За інструменти економічної політики тут взято бюджетні видатки G і пропозиція грошей M , а її цілями є валовий національний продукт Y і рівень цін P . Припустимо, що Y і P — оптимальні значення цілей, яких політики намагаються досягти. Кожна точка на прямих $Y=Y$ і $P=P$ здобута в результаті певної комбінації інструментів бюджетної та грошової політики. Проблема полягає в тому, що оптимальне значення цілі Y_1 досягається шляхом використання однієї комбінації інструментів, наприклад, $(M_1; G_1)$, а оптимальне значення P_1 за допомогою іншої комбінації — (M_2, G_2) , причому бюджетні видатки $G_2 > G_1$.

Якщо ж за інструмент досягнення обох цілей взяти однакові бюджетні видатки G_2 , то їм відповідає інше значення Y_2 (M_2, G_2) при попередньому значенні P_1 (M_1, G_2), при цьому пропозиція грошей $M_1 > M_2$.

Як видно з наведеного малюнка, одночасне досягнення оптимальних значень обох цілей, Y та P , при оптимальній комбінації обох інструментів, M і G , можливе лише в точці перетину ліній $Y=Y$ і $P=P$ (точці Q).

Припустимо, що на початку регулювання економіка перебуває в стані, що відповідає точці A . В цьому разі обидві цілі, Y і P , перебувають далеко від оптимального положення (ним є точка Q).

Регулюючи, уряд збільшує бюджетні видатки на відрізок AB при незмінній пропозиції грошей. Як відомо, бюджетні механізми ефективніші для прискорення економічного розвитку. Тепер положення в народному господарстві зміниться (точка B): внаслідок регулювання досягнуто оптимального значення цілі $Y=Y$, проте $P \neq P$. Продовження бюджетної політики вже недоцільне, тому що інфляція більш чутлива до грошових інструментів. Долаючи інфляцію, уряд зменшує пропозицію грошей на відрізок BC і домагається оптимального рівня цін у точці C , але при цьому $Y \neq Y$.

Насамкінець, послідовно переключаючись із бюджетного на грошове регулювання, тобто здійснюючи своєрідний "розподіл праці" між інструментами (цей підхід запропонований Р. Манделом), уряд одночасно досягає оптимальних значень обох цілей, $Y=Y$ та $P=P$, шляхом оптимальної політики ($M=M$ та $G=G$), тобто економіка досягає оптимального стану.

Аналіз найближчих перспектив економічного розвитку (враховуючи, що існує природна суперечність між функціонуванням ринкової економіки та демократичною політичною системою [11, с. 19]), передбачення ймовірних поворотів господарської кон'юнктури ведуться за допомогою короткотермінових моделей з діапазоном прогнозування до двох років. Відповідно до методу кон'юнктурної симптоматики, спочатку визначається обсяг статистичних показників, що досить повно описують стан народного господарства і фіксують зовнішні виявлення (симптоми) того, що відбувається. Потім розраховується один або кілька узагальнюючих (синтетичних) показників, що утворюють об'єкт прогнозування. Залежно від ймовірних значень, робляться висновки, скажімо, про прискорення розвитку економіки або його уповільнення, про наближення спаду виробництва тощо. Так, один із перших варіантів короткотермінового макроекономічного прогнозування, відомий під назвою *гарвардський барометр*, був випробуваний американськими вченими в 1920–1930-х роках.

І хоч криза 1929–1933 рр. виявилась для них непередбачуваною, це не означало дискредитації самого методу кон'юнктурної симптоматики. Він і зараз займає чільне місце в методології прогнозування.

Економетричний апарат дає змогу вирішувати й вужчі завдання прогнозування. Наприклад, коли потрібно оцінити динаміку економічного параметра і при цьому відомий досить довгий ряд його значень, розробляється функція (тренд), яка дозволяє зробити максимально помірними ці значення. Припускається, що в перспективі параметр буде змінюватися згідно з цією функцією. Таким способом можна передбачити рух цін на товарних ринках, отримати прогноз зростання чисельності населення тощо.

Проте є очевидним, що чим довший інтервал прогнозування, тим нижча точність економетричних розрахунків. Головна причина полягає в тому, що модель завжди має справу з чітко визначеною кількістю змінних, тоді як у дійсності об'єкт прогнозування (обсяг ВВП, рівень цін і т.ін.) перебуває під впливом складнішого комплексу чинників. Деякі з них не спрацьовують негайно, вплив інших виявляється у віддаленому майбутньому, і передбачити його характер часом буває просто неможливо. Іншими словами, в економіста-теоретика є достатні підстави для твердження, що, скажімо, у найближчому році ціни на нафту будуть залежати від п'яти основних чинників, і саме вони мають бути враховані при складанні короткотермінового економетричного прогнозу.

Проте розробник прогнозу буде повністю дезорієнтований, якщо теоретик наважитися заглянути вперед років на десять. Уже згадуваний нами Л. Клейн, порівнюючи економетричне прогнозування з метеорологією, підкреслював, що як уряд, так і бізнес мають право цілком довіряти йому лише тоді, коли часовий інтервал не перевищує одного року.

Апарат економетрики в принципі не розрахований на оцінку соціально-політичних обставин, неочікуваних змін у сфері науки й технології, тому він не формує уявлення про те, що може статися в майбутньому. Не слід забувати також і про значну залежність економіко-математичних розрахунків від якості статистичної інформації. Якщо вона недостатня за обсягом, а тим більше недостовірна й важкодоступна, падіння рівня прогнозування стає неминучим, навіть якщо при цьому був задіяний найдосконаліший економетричний апарат. Тому не виключено, що в підсумку довготермінового економетричного прогнозування результат буде "точним" (він буде виражений певним числом), але неправильним.

Точність короткотермінового економетричного прогнозу можна визначити, якщо порівняти фактичні дані з оцінками, розрахованими різними організаціями.

Надійність передбачень суттєво підвищується, коли економетричне моделювання доповнюється нематематичними засобами прогнозування, наприклад, експертними оцінками. Одна з досконалих форм експертних оцінок – *дельфійський метод* – була розроблена співробітниками американської корпорації "Rand Corporation" в середині 1960-х років. Процес експертного прогнозування, як правило, поділяється на кілька етапів, на кожному з яких формулюються і послідовно узагальнюються думки незалежних експертів, що оцінюють ймовірність тієї чи іншої події. Зокрема, експертиза дає можливість досить точно оцінити перспективи економічного зростання, визначаючи не тільки якісні (прискорення чи уповільнення), а й кількісні характеристики. Це, в свою чергу, дає змогу здійснити аналіз політики асигнувань [19, с. 295–314].

Існують також сценарні прогнози, розраховані на тривалий термін. У межах цього напрямку футурології окреме місце відводиться загальносоціологічним прогнозом, що оцінюють тенденції розвитку всієї цивілізації. Започаткував такі наукові дослідження американський

соціолог Г. Кан. Починаючи з 1970-х років, розробляються сценарні довготермінові (до 50 років) прогнози ймовірної еволюції товарних ринків. Виконані на замовлення корпорацій, вони містять в собі передбачення потреб, попиту, пропозиції та цін. При цьому можливі варіанти стану ринку ставляться в залежність не тільки від суто економічних, а й від соціально-політичних чинників.

Звичайно, експертні та сценарні прогнози є приблизними й неточними в економетричному розумінні. Проте ці недоліки стають менш помітними, коли розробники прогнозів намагаються віднайти найкращу комбінацію всіх трьох підходів та враховувати складники довготермінового глобального прогнозування.

Довготермінове глобальне прогнозування

Саме на такому підґрунті сьогодні розвивається порівняно новий напрям – *довготермінове глобальне прогнозування*. Один з перших глобальних прогнозів був створений американським ученим Дж. Форестером у 1971 р. Зараз подібні прогнози розробляються як на національному рівні в США, так і на міжнародному рівні – під егідою Римського клубу, що є неурядовою організацією та спонсором цих досліджень. Можливо, доречним було б нагадати, що основи методології глобального прогнозування були закладені в працях російського економіста Кондратьєва, і це визнається більшістю провідних економістів світу (див.: [32; 37; 38, с. 25–42]).

Аналізуючи довготривалий діапазон (до 100 років), глобальні моделі охоплюють не тільки світову економіку. Аналіз поширюється на геополітичні проблеми, ресурсозбереження, стан довкілля, процес урбанізації та багато інших аспектів майбутньої цивілізації. На такому довгому часовому інтервалі домінують експертні та сценарні складники програми, а економетрику використовують в основному для статистичної ілюстрації виявлених тенденцій. Згідно з оцінками, розробники глобальних моделей мають у своєму розпорядженні всього 0,1% необхідної статистичної інформації, потрібної для визнання точності обчислень задовільною.

Підготовка прогнозу створює основу для розробки програми державного регулювання економіки. Цей процес, як правило, ділиться на чотири етапи.

- На першому етапі відбувається формування цільової функції. За допомогою механізму прийняття державно-політичних рішень визначаються черговість цілей та їхні бажані величини.
- На другому – формується пакет варіантів економічної політики для забезпечення досягнення цілей програми.
- Третій етап оцінює ресурсне забезпечення всіх проектів: складаються бюджети, визначаються системи управління й контролю за виконанням програми.
- На четвертому – формулюється критерій для оптимізації вибору одного з варіантів програми.

Зауважимо, що на перших двох етапах програмування необхідні результати прогнозу. Ймовірні оцінки того, що може відбуватися в економіці, якими будуть показники інфляції, безробіття, валового національного продукту, потрібні політикам для розстановки пріоритетів, визначення порядку вирішення народногосподарських проблем. Моделі прогнозу дають розробникам програми можливість перевірити різні варіанти економічної політики.

Програма зазвичай будується як замкнена система, що передбачає зворотний зв'язок. Наперед обумовлено, що в процесі її здійснення можливі раптові зміни внутрішніх і зовнішніх умов розвитку національного господарства, які перешкоджають досягненню поставлених цілей, а також зміщення переваг найвищих посадових осіб, прогалини у сфері науково-технічного прогресу, кон'юнктурні повороти в світовій економіці тощо. Тому до програми часто закладаються резервні варіанти регулювання, які дають змогу своєчасно коригувати економічну політику. Про взаємозв'язок між економічними ресурсами, політиками й державною політикою див.: [27, с. 312–332; 28].

Програмування не можна вважати якимось окремим видом регулювання, як, наприклад, антиінфляційним або антициклічним. Залежно від того, чи є програма одноцільовою, чи багатоцільовою, вона може бути вузькою або ширшою від певного типу регулювання.

Якщо держава здійснює одноцільову програму, розраховану на вирішення одного-єдиного завдання (наприклад, вирівнювання платіжного балансу), її забезпечують засоби зовнішньоекономічного регулювання. Коли не закладається досягнення відразу кількох цілей, на програму працює низка регуляційних систем. Програма завжди планується на певний термін, вона має певну організаційну структуру й чітко встановлені цілі регулювання. При

цьому слід враховувати всі загальновідомі системні показники, ситуативні моменти суспільного розвитку (див.: [22; 24; 33]).

У моделях короткотермінового прогнозування (до двох років) використовується метод кон'юнктурної симптоматики. Чим довший інтервал прогнозування, тим нижча точність економетричних розрахунків. Надійність прогнозів суттєво підвищується, коли економетричні моделі доповнюються експертними оцінками, адже в деяких випадках дуже важко звести вигоди до грошових показників, і тоді слід звернутися до аналізу ефективності витрат (*cost-effectiveness analysis*), який є методом мінімізації витрат [2, с. 26]. Для виявлення тенденцій довгострокового розвитку застосовуються сценарні прогнози й довготривалого глобальні моделі. Наявність прогнозу є основою для розробки державної політики.

Прогнози політики (проектування, передбачення чи припущення) використовуються для оцінювання трьох станів майбутнього суспільства: потенційного, ймовірного і нормативного.

Потенційне майбутнє (інша назва – альтернативне майбутнє) розглядається як один з можливих станів суспільства, що може мати місце в майбутньому. Майбутній стан речей у політиці ніколи не можна точно встановити, доки він не здійсниться, тому що існує велика кількість потенційних можливостей майбутнього.

Ймовірне майбутнє – майбутній стан, що ґрунтується на припущеннях про причинність у природі й суспільстві; розглядається як правдоподібний у випадку, якщо виробники політики не внесуть зміни в перебіг подій.

Нормативне майбутнє – потенційне, ймовірне майбутнє, що узгоджується з концепціями аналітиків про потреби, цінності й можливості майбутнього.

Зосередившись на прогнозуванні, слід звернути увагу, що аналітик повинен визначити об'єкт прогнозування, підстави для прогнозу та обрати метод прогнозу. Адже об'єкт прогнозування має зміст і наслідки нового та вже існуючого політичного курсу чи програми, а також поведінку політичних сил. Підставою для прогнозу є набір припущень або даних, які використовуються для встановлення правдоподібності оцінювання наслідків існуючої або нової політики, змісту нової політики чи поведінки зацікавлених політичних сил. Загалом вирізняють три головних підстави для прогнозів:

- екстраполяція тенденцій;
- теоретичні припущення;
- підкріплені інформацією судження [29, с. 133–144].

Для ефективної характеристики методів і засобів прогнозування доцільним буде згрупувати їх згідно з підставами для прогнозів (див. табл. № 7) [25, с. 150; 34]).

Таблиця 7

Підхід	Базис	Метод	Результат
Екстраполяційне прогнозування	Екстраполяція тенденцій	Класичний аналіз тимчасового ряду оцінювання лінійних тенденцій. Експотенційне навантаження. Перетворення даних. Методологія катастрофи	Проектування
Теоретичне прогнозування	Теорія	Відображення в теорії. Причинне моделювання. Регресивний аналіз. Оцінювання місця й часу. Кореляційний аналіз	Завбачення
Інтуїтивне прогнозування	Суб'єктивні судження	Дельфійський метод. Політика Дельф. Аналіз взаємного впливу. Технічне оцінювання правдоподібності	Припущення

Як видно з таблиці, всі ці підходи й методи демонструють основні результати у вигляді проектування, передбачення та припущення. Окрім того, специфіку методологічного підходу до стратегічного планування становить можливість доповнення їх та підсилення чи обмеження одного підходу за рахунок іншого. Вдосконалення прогнозування відбувається за рахунок використання багатьох методів прогнозування, що сприяє об'єднанню численних форм логічного

міркування, підстав і об'єктів. Найціннішим набутком стратегічного планування як складника аналізу державної політики є практична користь для творців політики, що зацікавлені у вирішенні проблеми чи розглядають здобуті результати як політичне виправдання своєї позиції.

Ще одним застереженням у стратегічному прогнозуванні є необхідність проведення аналізу на практиці різноманітними аналітиками, тобто має існувати широкий спектр аналітичних структур. Гогвуд і Ган зазначають, що одні аналітики "...повинні бути фахівцями з певних технологій проведення аналізу, інші – спеціалістами в певних галузях політики, всі вони мають володіти принаймні деякою спроможністю донести свої досягнення до розробників політики і саме так взяти участь у процесі політики загалом. Інші повинні відповідати традиційному підходу до консультанта політики, але спеціалізуватися на інтерпретації результатів аналізу політики окремих експертів політики" [29, с. 269].

Взаємозалежність прогнозування і планування

Кінцевий успіх аналізу політики, як правило, залежить від функціонального розмежування процесу прогнозування. Взаємозалежність прогнозування планування для стратегічного розвитку держави має вирішальне значення, оскільки ця стратегія і є визначальною для всього напрямку державної політики. Методологічна складність застосування методів стратегічного прогнозування і планування для аналізу державної політики ставить перед науковою громадськістю проблеми методологічної адаптації та обґрунтованого дослідження проблем несподіваної і непередбачуваної політики. Концептуальний розгляд прогнозно-аналітичних функцій стратегічного планування в державній політиці сприятиме розробці теоретичних підходів до непередбачуваної політики та розробці практичних методик її аналізу.

Для ґрунтовного розгляду аналізу державної політики важливим є розуміння стратегічного планування як процесу послідовних дій, або етапів, чи кроків, та того, що воно раціональне і систематичне. Виходячи з цього, наведемо один з варіантів такого підходу до стратегічного планування за допомогою описання послідовних дій, за Б.Л. Крозбі.

1. Згода на застосування стратегічного планування. В стратегічному плануванні передбачається здобуття згоди не лише на виконання планування, а й також на те, як, коли й ким воно буде здійснюватися. Пам'ятаючи про те, що стратегічне планування практично завжди пов'язане з довготривалістю його реалізації, доцільно дістати згоду від вищого керівництва держави, від керівників, що безпосередньо відповідають за впровадження державної політики, та тих аналітиків, експертів і консультантів, що мають спеціальну освіту й фахові знання для професійного аналізу впроваджуваної стратегії. Коли згоди досягнуто, потрібно вирішити, які проблеми слід розглянути, які консультації із залученням фахівців міністерств, установ і організацій слід провести.

2. Визначення і уточнення мети, завдань та поточної стратегії. Після прийняття рішення про розробку стратегічного плану передусім необхідно:

- з'ясувати відповідність проблеми, що пропонується розв'язати, меті, завданням та стратегії держави;
- встановити стратегічні цілі політики;
- визначити користь та тих, хто її отримуватиме;
- описати, які потреби суспільства буде задовольняти пропонована стратегія.

3. Визначення внутрішніх можливостей держави. Одним зі способів визначення є розгляд ресурсної бази держави (людські, капітальні або фінансові ресурси) – наявності у держави коштів для практичного встановлення цілей та запуску її стратегії, достатнього наукового, виробничого, технічного й технологічного потенціалу для вирішення передбачуваних завдань. Окрім цього, важливим є прогнозування як вдалих, так і неефективних заходів держави. Принципово важливим тут є визначення:

- структури, змісту політичної підтримки державної стратегії;
- ймовірних змін у вищому керівництві держави;
- трансформаційних процесів урядових коаліцій;
- ефективності політичної опозиції.

4. Визначення стратегічних проблем, що постають перед державою. Інформацію, отриману під час проходження попередніх етапів, слід розглядати як набір фундаментальних питань та головних проблем щодо майбутніх державних дій. Стратегічні питання – це принципові проблеми, які треба вирішувати ефективно й так, щоб держава була в спроможна очікувати

бажаних результатів. Ефективне опрацювання стратегічних питань дає змогу визначити фундаментальні зміни діяльності, яку здійснює держава. Такі питання можуть спровокувати конфлікт у державних колах, коли їх вирішення визначить переможців і аутсайдерів з тих чи інших владних структур. Вище керівництво держави має бути готове до таких конфліктів.

У визначенні стратегічних питань і проблем перш за все необхідно зосередити увагу на уточненні, що саме є проблемою, чому вона є важливою для держави і які наслідки можуть бути від державної бездіяльності щодо її розв'язання. Надто часто недостатня увага або нечіткість у визначенні проблеми призводить до невиправданих витрат коштів та втрати можливостей.

5. Аналіз, відбір стратегічних альтернатив та пропозицій щодо розв'язання тих питань, які визначені в попередньому пункті. Коли питання й проблеми остаточно з'ясовані, слід визначити стратегічні дії для вирішення цих проблем. Як правило, для опрацювання проблеми готується декілька варіантів вирішення; потім варіанти порівнюються між собою з точки зору їх життєздатності, здійсненності та бажаності:

- здатність стратегії працювати як теоретично, так і практично;
- прийнятність стратегії для виконавців і для тих, на кого вона спрямована;
- наявність у країні людських, матеріальних та політичних ресурсів, необхідних “ноу-хау” та існування відповідної державної структури для впровадження стратегії;
- здатність досягти стратегічно бажаного з визначенням користі від запланованого;
- дієвість стратегії та адаптованість до проєктованих змін у суспільстві;
- гнучкість стратегії;
- достатність ресурсної бази протягом усього проєкту.

Бажаність означає забезпечення зв'язку між пріоритетами держави, її завданнями та суспільними цінностями й очікуваннями, а також між умовами і реальними стратегічними діями, тобто придатність стратегії для прогнозування подій – середньому та довготерміновому періоді.

6. Впровадження стратегічного плану. Впровадження стратегічного плану не є повністю автоматичним процесом. Існує два головних складники цього:

- розробка плану заходів для здійснення наміченого; виконання завдань і цілей повинно бути чітко визначене;
- заходи із зосередження та розміщення необхідних ресурсів. У контексті змін у політиці вони можуть охоплювати (але не обмежуватись): зміни у владних, організаційних та управлінських структурах держави, вироблення нових інструкцій, завдань та процедур, прийняття нових чи додаткових законодавчих документів, запровадження нових заохочувальних систем, технологічні зміни у виробництві нових товарів та послуг, розробку нових фінансових механізмів, організацію нових коаліцій для зміцнення політичної та бюджетної підтримки, розвиток механізмів співробітництва із зарубіжними організаціями та установами.

7. Моніторинг та перегляд виконання плану. Стратегічне планування мусить передбачати динаміку розвитку суспільства, у зв'язку з чим мають бути розроблені механізми моніторингу та аналізу діяльності державних органів, установ та організацій для досягнення цілей і завдань, визначених планом дій. Коли суспільство зазнає змін – як-то зміни в уряді, вибори чи бюджетні коливання, – пріоритети також змінюються. Потоки ресурсів можуть бути нерівноважні. Всі ці елементи можуть змінювати поведінку, пріоритети, а також бажаність окремих напрямів політики, і тому держава повинна спрямувати ці зміни так, щоб потім мати змогу їх оцінювати й контролювати.

Заключною стадією процесу стратегічного планування є оцінювання. Загалом оцінювання результатів спирається на раціональні методи, адже оцінка – це вирішальне свідчення досягнення політикою цілей. Успішне застосування раціональних методів щодо стратегічного планування дає змогу оцінювати якість виконання державних програм на національному й регіональному рівні в будь-якій державі, зокрема і в Україні.

Процес моніторингу має бути сталим, регулярним, зручним і спроможним трансформуватися в процес прийняття рішень [12, с. 1–2].

Стратегічний план

Загалом процес політики – це динамічний процес, і його динаміка сприяє переходу від моделі політичного процесу до моделі процесу планування політики, що спирається на стратегічний підхід. П. Браун описує необхідні фази процесу ефективного планування політики [4, с.56–57].

Таблиця 8

Визначити	Потреби чи можливості державної організації, яка проектує політику
Сформулювати	Чітке й зрозуміле прогнозування за допомогою якісних і кількісних методів
Визначити	Як організація має вирішувати свої завдання та досягати мети
Розробити	Чіткий зміст політики, який охоплює цілі та завдання організації
Вибрати	Знаряддя (інструменти) політики
Встановити	Процедури впровадження
Контролювати	Виконання
Оцінювати	Результати

Зазначимо, що план – це схема, за якою організується діяльність, визначаються пріоритети й можливості. Розгорнутий план і його чітке виконання буде сприяти досягненню поставлених цілей.

Загалом існує багато способів написання плану. Наведемо схему доцільних етапів створення плану.

1. Складаючи план, варто залучити тих учасників, хто має досвід і спеціальні знання, тих, чий внесок буде корисним: досвідчених оглядачів політики, талановитих менеджерів і людей зі стратегічним мисленням. Оптимальна кількість осіб, які розробляють план, – 5-10 чоловік. Кількість членів команди повинна бути достатньою, щоб розподілити навантаження між учасниками, але не надто великою, щоб мати можливість приймати рішення. Доцільно обрати лідера, який визначить терміни роботи команди, виділить підгрупи й буде контролювати написання плану до кінця.

2. План буде оптимальним, якщо ґрунтується на матеріалах, які містять оцінку політичної ситуації, що має місце в країні. Виходячи з цього, слід скласти список цілей, які потрібно відпрацювати.

3. Необхідно провести мозковий штурм, аби проаналізувати результати досліджень і поставлені цілі. Обмін ідеями повинен бути вільним і спрямованим у конструктивне русло. Слід організувати групу аналітиків, яка розгляне всі ідеї, що постали внаслідок мозкового штурму. Намітити тези, аби ухвалити рішення.

4. Попри те, що дискусії будуть досить вільні, творчі та продуктивні, потрібно сформулювати жорстку структуру ухвали рішень. Важливо виробити чіткий порядок денний і до початку розробки тез плану дійти згоди щодо основних засад стратегії і цілей плану. Коли загальні контури плану будуть окреслені, слід призначити групу, або навіть одну особу, яка, власне, й напише увесь план. Доцільно здійснити критичний перегляд написаного першого варіанта плану.

Створений план можна оцінити за критеріями, що сприяють підвищенню результативності стратегічного планування:

- Повнота плану. Чи охоплює він усі потрібні питання? Чи враховано всі обставини, які можуть скластися? Чи відображає план повну картину використання всіх ресурсів?
- Об'єктивність. Чи не закладено в план якоїсь суб'єктивності? Чи всі його параграфи ґрунтуються на фактах і здоровому глузді?
- Контрольованість плану та його реалізація. Чи закладено до плану жорсткий розклад або календар для контролю його здійснення? Чи закріплені завдання за певними структурами й людьми? Хто відповідає за контроль реалізації плану?
- Реалізм плану. Чи всіх цілей плану можна досягти? Чи надано досить часу, аби реалізувати план?
- Обґрунтованість плану. Чи якісно він складений? Чи погодились основні члени команди з його стратегією? Чи достатньо співробітників для здійснення плану?
- Розподіл відповідальності. Чи чітко сформульовані в плані завдання, і чи розподілено відповідальність між виконавцями? Чи визначено дати й терміни здійснення певних завдань? Чи не порушиться виконання плану, якщо, наприклад, два відповідальних виконавці в момент кризи не захочуть далі працювати? Чи виконуватиметься план надалі?

Чи розуміють основні виконавці план, і чи здатні вони реалізовувати свої завдання без постійних інструкцій?

- Динамічність плану. Чи може план здійснюватись, якщо, приміром, події змінюватимуть теми, відбуватимуться миттєво? Чи достатньо він гнучкий, і чи можна його пристосовувати до всіх можливих змін, які слід передбачити?
- Орієнтація на перемогу. Чи сформульовано в плані, як ви збираєтесь реалізувати державну політику? Чи беруться до уваги дії опонентів? Чи існує запасний план, який буде реалізований у разі, коли опоненти діятимуть в непередбаченому напрямку?
- Функціональність плану. Чи можна використати план у щоденній роботі? Успіх впровадження цього плану залежить від того, наскільки легко його застосувати. Чи легко його зрозуміти? Чи ефективно в ньому використовуються ресурси?
- Унікальність і своєрідність плану. Чи враховується у плані специфіка ситуації? Чи орієнтовано його на ті групи населення, які проживають на певній території?

Стратегії політики

Характеризуючи стратегії політики на різних рівнях, зосередимо увагу на чотирьох основних: кооптація, компроміс, герестетика й риторика.

Розглядаючи *кооптацію* як стратегію політики, зазначимо, що радикальна зміна в політиці можлива лише тоді, коли представники основних кіл політичної еліти вважають цю зміну сумісною зі своїми фундаментальними цінностями. Загалом же кооптація в законодавчих органах часто набуває форми спільного висунування тих чи інших пропозицій різними угрупованнями і фракціями. В адміністративних установах вона передбачає створення дорадчої групи з метою вироблення бажаної рекомендації. Потенційні супротивники, зробивши свій внесок для рекомендацій як члени комітету, не будуть активними опонентами. Державні службовці можуть успішно кооптувати потенційних опонентів за допомогою відвертої розмови або інших виявів особистої уваги. Загалом же кооптація може мати успіх лише за умови широкого обговорення пропозиції учасниками процесу політики, адже політики й бюрократи розподіляють сфери інтересів та компетенції (при цьому вони можуть бути “природними союзниками” завдяки своїм інтересам і переконанням). Для того щоб скористатися кооптацією як стратегією, потрібно розподілити відповідальність за результати впровадження цієї стратегії.

Щодо *компромісу*, то слід мати на увазі модифікацію пропозицій, які роблять їх політично прийнятнішими. Можлива зміна стратегічного курсу державної політики з метою досягнення компромісу для ухвалення відповідної політики, тобто можливе уповільнення темпів впровадження для більшої здійсненності політики цієї політики. Найприйнятнішим моментом для компромісу є надання переваги модифікованій пропозиції, що може бути ухвалена, на противагу іншій можливій пропозиції. Загалом бажаний компроміс означає внесення найменших модифікацій, необхідних для залучення мінімальної кількості додаткових прихильників, потрібних для ухвалення пропозиції.

Одним із варіантів компромісного підходу є усунення або модифікація елементів пропозицій, які викликають найбільше заперечень в опонентів, – адже усунення неприйнятних елементів можливе без суттєвих змін стратегії політики. Інший підхід до компромісу – це додавання елементів, які опонентам видаються привабливими. Також можливе досягнення компромісу засобом переговорного процесу, коли зацікавлені сторони намагаються досягти згоди через своєрідні торги. Успішного компромісу на переговорах можна досягти завдяки таким правилам:

- слід пам’ятати, що ви маєте справу з людьми, емоціями, переконаннями та приватними інтересами. Презентація пропозиції та її зміст можуть бути важливими для досягнення взаємоприйнятної угоди;
- увагу слід зосереджувати не на позиції, а на інтересах, де можливо знайти взаємовигідні компроміси. Загальним правилом тут є: кінцева мета переговорів – задоволення інтересів усіх учасників, тобто розгляд переговорів як своєрідний експрес-аналіз політики: узгодження суперечливих питань (проблема); окреслення інтересів (цілі); узгодження критеріїв для вироблення справедливого розв’язку (критерії оцінки); *брейн-стормінг* – винайдення можливого розв’язку (альтернативи); розгляд конкретних варіантів, спираючись на критерії.

Герестетика – стратегія, що має метою одержання переваг через маніпуляцію обставинами, за якими робиться вибір політики. Загалом методи герестетики поділяються на дві категорії:

- 1) якими оперують через порядок денний;
- 2) якими оперують через критерії оцінювання.

Отже, маніпулювання порядком денним може бути потужною стратегією політики. Процес прийняття рішень можна сформулювати прямо у своїх інтересах, відмовившись від розгляду будь-яких альтернатив (зі своєрідним виправданням та досягненням своєї мети щоразу через розгляд альтернативних варіантів). Загалом розробники порядку денного – важливі учасники процесу політики на будь-якому рівні, тому одним із підходів є формулювання пропозицій за умови задоволення потреб розробників порядку денного.

Ще одним підходом є мобілізація на свою користь учасників процесу політики так, щоб блокування ваших пропозицій завдавало труднощів розробникам порядку денного. Також можливе поліпшення перспектив ухвалення через оманливе голосування – голосування, що не виявляє справжніх уподобань, хоча вони й спрямовані на кращий кінцевий результат.

Риторика – найпоширеніша стратегія політики, в основу якої покладено застосування переконливого мовлення. З одного боку, риторика дає правильну й доречну інформацію, що пояснює ймовірні наслідки запропонованої політики. З іншого – подає хибну й недоречну інформацію, що приховує ймовірні наслідки запропонованої політики. На учасників процесу політики розробки і впровадження державно-політичних рішень ефективніше впливає громадська думка, ніж форма, – безпосереднє переконання (громадських діячів можна спонукати до дії можливістю здобути популярність). Проте з етичних міркувань риторична стратегія може бути небезпечною через можливість застосовувати ефект здатності людей переоцінювати загрозу з боку малоімовірних подій та приділяти більше уваги збиткам, ніж потенційним здобуткам [40]. Тому проблема порядності процесу політики є досить актуальною для цієї фази розвитку державної політики.

Поняття стратегічного лідерства пов'язується зі здатністю політика маневрувати в контексті мінливих обставин. Стратегічне лідерство потребує постійної уваги до змін. Основними вимогами до такого типу лідера є:

- здатність бачити закономірності в подіях навколишнього світу;
- уміння виявляти необхідність змін у власній організації;
- навички до створення перспективних планів і конструктивних програм діяльності;
- мистецтво знаходити відповіді на виклики часу;
- уміння розуміти нові галузі стратегічного знання.

Для стратегічного лідерства важливе з'ясування того, що на даний момент є прерогативним: зміцнення (досягнення) особистої влади лідера чи зміцнення позицій організації, яка його підтримує. Більшість внутрішньогрупових конфліктів, що виникають у процесі планування стратегії політики, пов'язані з конфліктом інтерпретацій між тим, що конкретний політик вважає позитивним для себе особисто, й тим, що інші оцінюють як найкраще для організації, котра його підтримує.

Очевидно, що в короткотерміновій перспективі збереження особистої влади завжди переважає, оскільки зміцнення власного становища й привілеї, які дає влада, формують у свідомості лідера відчуття успіху. Не дивно, що міра успіху часто оцінюється лідером здатністю утримувати власні позиції, що є лише формальною ознакою перемоги. Напевне, якщо такий підхід поєднується з низьким рівнем стратегічної культури лідера, то це завжди шкодить організації, а в довготерміновій перспективі – й самому лідерові.

Причини виникнення такої небезпеки можна розділити на три групи:

- психологічні (нездатність сприймати зміни);
- політичні (стратегічна доктрина за своєю суттю не відповідає змінам, що відбуваються, або допущена стратегічна помилка в її реалізації);
- організаційні (застарілою є сама організація, що втратила динамізм, відсутність в організації корпоративного “ми”).

Рациональні підходи, на які спираються стратегічні програми і стратегічний менеджмент, зараз покладені в основу стратегічного планування політики й допомагають передбачити майбутні наслідки її впровадження, тобто розуміння майбутніх можливостей і перешкод та прийняття відповідних рішень, що сприяють використанню можливостей чи подоланню перешкод.

Для підтвердження цієї думки наведемо своєрідну діагностику рівня вірогідності стратегічного планування. Подамо в табл. 9 відповіді на ключові запитання, які й мають визначати вектори стратегічної доктрини.

Таблиця 9

Сфера		Запитання
Ідеологічної активності	Мета	З якою метою ми (як організація) існуємо?
Електоральної ефективності	Спроможність	Чи спроможні ми обслуговувати політичні інтереси тих, для кого ми існуємо?
Управлінської ефективності	Ресурсна ефективність	Наскільки ефективно ми використовуємо свої ресурси (організаційні, фінансові та ін.)?
“Екзистенціальної” ефективності	Потенційність	Наскільки добре ми використовуємо свій потенціал (інтелектуальний, моральний, світоглядний)?
Аналітичної прогностики	Чутливість	Наскільки ми чутливі до сприйняття перших сигналів попередження, якщо ми робимо щось неправильно?

Пастки стратегій політики

Вкажемо на *пастки*, що перешкоджають проектувальникам стратегій політики. Від уміння вчасно їх розпізнати й обійти залежить загальний рівень стратегічної культури і майстерності.

Перша пастка пов'язана з труднощами всебічного відслідковування тенденцій розвитку політичної ситуації. Зміни цінностей у політичній свідомості суспільства спричиняють небезпеку появи нових, успішніших стратегій у конкурентів.

Друга полягає в тому, що позитивні результати проектування стратегій політики виявляються набагато повільніше, аніж у бізнесі чи в інших сферах діяльності. Так, успіх однієї виборчої кампанії ще не є остаточним критерієм правильності виробленої стратегії політики. Не секрет, що багато політичних організацій діють із зацікавленості керівної ланки у збереженні своїх владних повноважень, а не з усвідомлення змін у структурі потреб і поглядів пересічних виборців. Звідси й вузький прагматичний підхід до оцінки успіху за результатами чергових виборів або владних призначень. Значення розробки довготермінової стратегії знижується порівняно зі значенням розв'язання питань чергової виборчої кампанії.

Третя і, мабуть, найнебезпечніша пастка для “технологів політики” – це “перехоплення” стратегії конкурентами. У проектуванні своєї діяльності як окремі політики, так і партії легко піддаються ілюзіям, щодо найдостовірнішої стратегії, яка гарантує успіх. В електоральній політології ця ілюзія визначається як надія на “електорат, що ні за яких обставин не зрадить”. Суть цієї пастки полягає в тому, що суб'єкти політики, які не враховують динаміки змін, ризикують стати “гостями на власній території”. У вітчизняній практиці вже є приклад ефективного “перехоплення” стратегії: свого часу Л. Кравчук “перебрав” на себе національно-демократичну тематику, забезпечивши собі перемогу 1991 р.

Четверту пастку можна охарактеризувати як “ігровий ефект”. Відомо, що публічність політики виявляється у її театральності. Нерідко в цій грі віддають перевагу не найбільш надійному та компетентному політикові, а саме яскравому, риторичному й дотепному. Рациональна аргументація намірів цьому спектаклю не завжди до вподоби глядачам. На жаль, політика – це такий театр, де глядачі часто обдаровують оплесками другорядних акторів. Сучасний політик, приймаючи рішення брати участь у конкурентній політиці, змушений враховувати її ігровий елемент і не покладатися лише на суто раціональні конструкції власної доктрини.

Нарешті, умовна п'ята – так звана “аналітична” пастка. Найвиразніше вона виявляється в період виборчих кампаній, коли значно зростають акції консультантів, аналітиків, політологів, соціологів, фахівців у сфері паблік рилейшнз тощо. Словом, уникнути спокуси продукувати аналітичний “вал” і відверту халтуру за таких умов непросто. Для цього необхідні жорсткі установки професійного самообмеження. В Україні ж аналітична спільнота переживає тільки перші етапи свого становлення. Поки відсутні стійкі традиції та цінності професійної спільноти в царині аналізу політики, ця пастка буде перешкоджати політикам.

Несподівана (непередбачувана) політика

Слід зазначити, що найпрактичнішим результатом будь-якого аналізу політики є несподівана політика, тобто всі творці стратегії політики добре знають про неможливість

відповідності остаточного результату аналізу державної політики запланованому, оскільки процес аналізу не є:

- строго раціональним (раціональна модель);
- строго нарощувальними (нарощувальна модель);
- строго практичним.

Стратегічні альтернативи політики можуть бути несподіваними, але досить ефективними (вони можуть бути поступовими, колективними, спонтанними й "некерованими").

Досить часто для опису зовнішніх змінних величин, які мають вплив на систему, застосовують поняття "випадковий", "непередбачуваний", оскільки "в політиці непередбачуване – це норма" [14, с.184].

Багато розбіжностей виникає через те, що одна чи обидві сторони не можуть передбачити всіх можливих наслідків державної політики. Досить часто наслідки політики помітно відрізняються від початкового задуму творців політики. (Тривалий час окремі особи чи групи реагують на зміни в податковій або іншій сфері державної політики, і цю реакцію необхідно передбачати, оскільки такі зміни (наслідки) мають вплив на інших. Будь-яка значна зміна в податковій політиці відбивається на політиці в цілому). Об'єктивна необхідність вирішення проблем непередбачуваності й невизначеності потребує усвідомлення двох значень їхнього сенсу: сенсу невідворотності й сенсу потрібності. Необхідність – це форма існування й вираження потрібності процесів, притаманних формам суспільного руху. Щодо суспільної проблеми, то вона є формою існування й вираження суспільної необхідності як суспільна потреба в задоволенні історично зумовленого суспільного інтересу засобом визначеної діяльності конкретних соціальних суб'єктів. Необхідність і випадковість у соціальному пізнанні тісно взаємопов'язані. Найповніше охарактеризовані ймовірні закономірності через функцію розподілу. За визначенням, функція розподілу $F(x)$ задає ймовірність того, що якась випадкова змінна X має значення, менше чи рівне $F(x)=P(X \leq k)$. За функціями розподілу можна однозначно визначити розподіл імовірностей змінної X (наприклад, рівень кваліфікації).

Вивчення непередбачуваності й невизначеності дає змогу класифікувати їх за походженням: соціально-економічні, політичні, адміністративно-законодавчі, виробничі, організаційні, комерційні, фінансові, міжнародні.

Невизначеність і непередбачуваність можемо охарактеризувати з погляду ймовірності "випадання" подій:

- повна невизначеність, що має такий математичний вираз:

$$\lim_{t \rightarrow n} P_i = 0$$

$$t \rightarrow n,$$

де P_i – прогнозованість подій, t – час, n – кінцевий час прогнозування подій;

- повна визначеність, яка виражається так:

$$\lim_{t \rightarrow n} P_i = 1$$

$$t \rightarrow n$$

- часткова невизначеність:

$$0 < \lim_{t \rightarrow n} P_i < 1$$

$$t \rightarrow n$$

Причини виникнення невизначеності загалом поділяються на декілька основних груп:

- недетермінованість процесів, які відбуваються в суспільстві загалом і в політико-економічній сфері зокрема. При цьому недетермінованість є наслідком відсутності повної можливості їх передбачення і прогнозування;
- відсутність повної інформації при розгляді питань планування і прогнозування або неякісний її аналіз і систематизування;
- вплив суб'єктивних чинників на результати аналізу (кваліфікація, часові межі, зміст).

Усе це доповнюється кількісними характеристиками, серед яких найбільше значення має ймовірність ситуації.

Наступним видом класифікації невизначеності є характеристика її за об'єктами, параметрами. Також заслуговує на увагу класифікація залежно від методів її обліку:

- невизначеність, що виникає під впливом випадкових чинників на політико-економічні процеси;

- невизначеність, зумовлена впливом випадкових чинників, підпорядкованих невідомим законам (характеристика середовища);
- невизначеність, пов'язана з проблемою проведення переговорів і поведінки деяких країн у геополітичному вимірі.

Окрім того, невизначеність і непередбачуваність зумовлена тактичними обставинами:

- непередбачуваність визначення планового періоду розробки стратегії;
- непередбачуваність у формуванні цілей та виборі цільових пріоритетів;
- помилки в оцінці наявного стану речей;
- недостатньо повна чи помилкова оцінка перспектив розвитку, а також рішень щодо перспективного розвитку;
- можливі непорозуміння ("збої") при розробці стратегії та під час її реалізації;
- невизначеність при контролі та оцінці результатів діяльності.

Непередбачуваності й невизначеності – суттєві чинники впливу на всю державно-політичну діяльність. Ризик як невід'ємний складник аналізу державної політики є своєрідним аспектом аналізу політики. Загалом розрізняють близько 40 видів класифікаційних ознак і понад 220 видів ризику (див: [21]). Якщо характеризувати за критерієм допустимих меж ризику, то можемо назвати такі:

- допустимі ризики:

$$R_t < R,$$

де R – середній рівень ризику, R_t – рівень допустимого ризику;

- критичні ризики:

$$R_t < R_c < R_m$$

де R_c – критичний рівень ризику визначеного напряму діяльності, R_m – максимально допустимий рівень ризику;

- катастрофічні ризики:

$$R_k > R_m$$

де R_k – катастрофічний рівень відповідного напряму діяльності.

За критерієм часу прийняття рішення можемо визначити такі типи ризиків:

- випереджувальний ризик;
- своєчасний ризик;
- запізнений ризик.

Отже, непередбачуваність (ризик як складник) є частиною стратегічного планування й заслуговує глибшого аналізу.

Серед загальних методів дослідження непередбачуваності назвемо:

- кореляційний аналіз;
- регресивний аналіз;
- депресивний аналіз;
- факторний аналіз;
- латентно-структурний аналіз;
- кластерний аналіз.

На етапі стратегічного планування, як зазначає Г. Мінцберг, можливе врахування несподіваних варіантів політики завдяки таким методам:

- метод "парасольки": залишення можливості для несподіваного виникнення специфічних деталей за умови визначення генеральної стратегії;
- метод "безперервності": керування не лише загальною стратегією, а й самим процесом розробки політики (планування, добір персоналу);
- метод "розриву": свідоме необрання стратегії, але залишення можливості для спонтанного і несподіваного її виникнення на нижчому рівні (навіть якщо вона суперечить початковим намірам стратегії) [4, с. 71–72].

Окрім того, пізнання суспільних явищ тісно пов'язане з поняттям артефакту, під яким розуміють утворення або процеси, що виникають при дослідженні об'єкта внаслідок впливу на нього умов самого дослідження. Конструктивна роль випадку також є суттєвим елементом впливу на стратегічне планування при аналізі державної політики.

Ще одним аргументом на користь несподіваної політики є кількість і обсяг інформації, доступної для аналітика. Існує закономірність: чим більший обсяг інформації, тим менша продуктивність праці оцінка експерта, але більша увага до процесу аналізу й аргументованості (“за” і “проти”) відстоюваної альтернативи. (Противагою цьому є обмеженість інформації як очевидна перешкода для ухвалення раціональних рішень у складних системах). Окрім того, будь-яка політика вимагає істотного коригування з плином часу. І це закономірно, враховуючи трансформаційні процеси в суспільстві та глобальну інтеграційність загалом у світі.

Підсумовуючи стислий аналіз складників державної стратегії, хотілося б зазначити, що український політичний клас на сьогодні робить перші кроки в ідентифікації цілей і пріоритетів формування власної стратегічної культури, накопиченні позитивного досвіду в плануванні внутрішньої та зовнішньої політики. Водночас досвід перших років української державності свідчить, що рівень підготовки й коротко-, й довготермінових стратегій, так само як і прорахування їхніх соціальних та економічних наслідків, іноді буває прикро некомпетентним. Отже, вітчизняна наука про політику у вивченні стратегічної культури, тобто вміння здійснювати ефективну політику в різноманітному, хаотичному і взаємопов’язаному світі, перебуває ще на етапі самовизначення. Але цей факт ні в якому разі не може виправдати наявності наукових відхилень із аналізу проблем, пов’язаних з професійною розробкою та ефективним впровадженням державної стратегії України. Необхідно зрозуміти, що державна стратегія – це значно більше, ніж ідеологічна перспектива для всього суспільства, завдяки якій майбутнє цього суспільства стає зрозумілим, а сьогодення осмисленим. Державна стратегія, з одного боку, – публічний виклад владою – перспективи держави, всередині якої сама влада має намір працювати; з іншого боку, – це поточні рішення, спрямовані на безпосереднє здійснення цієї перспективи вже тепер, негайно і рішуче. Стратегія є формою подання перспективи, де довготермінові рішення пов’язуються з середньо- й короткотерміновими або поточними.

Державна стратегія України

Для українського суспільства державна стратегія є важливою з огляду на:

- розуміння динаміки й спрямованості подій. До визначення стратегії наявна ситуація найчастіше трактується як хаос, криза або катастрофа, і лише стратегія вперше оцінює реальні перспективи ситуації і наявні в ній ресурси, які дадуть змогу досягти поставлених цілей. Таким чином, бачення перспективи й опис майбутнього – це прагматичний погляд на сьогодення;
- спадкоємність. Прем’єр-міністр або уряд – особи не постійні, але якщо є державна стратегія, то є й гарантія, що глава уряду не почне здійснювати чергові дрібні проекти. Той факт, що в нас уряди змінюються дуже часто, саме й свідчить про відсутність чіткої стратегії, за якою, коли вона є, просто добирають генерального менеджера;
- утвердження суспільної довіри до влади завдяки дотриманню державною політикою заявленої стратегії. Крім того, державна стратегія відкрито пропонує соціальні цінності, говорить про основу соціальної єдності щодо тих чи інших цілей і, по суті, конститує державу як єдину силу. *Стратегія – це гнучкий соціальний договір, що укладається на певний період державною владою з громадянами цієї держави;*
- забезпечення консолідації політичних сил навколо державної стратегії. Характер забезпечення такої консолідації, власне, і формує сферу публічності політики, яка ще недостатньо розвинена і саме на яку поки що спирається влада;
- підстави для аналізу і критики. Для суспільства принципово важливим є те, щоб критичний аналіз не зводився тільки до звинувачення влади в якихось дрібних гріхах, а був виваженою професійною, діловою розмовою. Коли є стратегія, то аналіз і критика йде вже з тактичних питань, що дає можливість владі не тільки виправляти й коригувати свої дії, а формувати консолідовану відповідальність усіх владних структур і суспільства в цілому за майбутнє держави;
- розстановку орієнтирів і пріоритетів для поточної діяльності, для середньо-короткотермінових проектів, які не повинні суперечити генеральній стратегії. Державна стратегія, а не політичний торг фракцій парламенту, є єдиною основою для формування державного бюджету. Зміст стратегії дає ґрунт для приватного підприємництва, для іноземних інвесторів і для зовнішньої політики загалом, збільшує довіру інших країн до держави, що діє на основі публічно заявленої стратегії, і створює змістовий простір її міжнародного посилення. Якщо держава має стратегію, з нею і з її стратегією мають рахуватися інші держави, якщо ж ні – то вона перебуває у фарватері чужої стратегії;

• диктування етапів просування до мети. Щороку (або з будь-якою іншою періодичністю) в країні ставлять перед собою нові проблеми і підсумовують розв'язання або нерозв'язання минулорічних проблем. Це не просто соціальна динаміка якихось процесів, а здатність цілого суспільства, його еліти, його політичного керівництва досягати поступальної динаміки соціального руху.

В.Я. Матвієнко [13, с. 297–306] розглядає кілька схем аналізу стратегічних змін у державній політиці та вважає їх "швидше мистецтвом, ніж наукою". Систематизацію здобутків теорії модернізації і формулювання основних параметрів реформування українського суспільства в контексті сучасних цивілізаційних процесів ґрунтовно викладено в праці В.П. Горбатенка "Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть" [8]. На особливу увагу заслуговує матеріал про перехідну державу, її об'єктивну реальність і стратегічні орієнтири, де визначаються стратегічні орієнтири вітчизняного державотворення та культурно-ціннісного забезпечення еволюційного розвитку України.

Сьогодні в нас є підстави говорити про те, що Україна починає жити не тільки за європейськими, а й за світовими стандартами цивілізованого розвитку. Суть стратегії економічного та соціального розвитку України полягає в реалізації чітко поставленого завдання: швидко вивести економіку на траєкторію стійкого зростання через радикальні структурні зміни на поглиблення курсу ринкових реформ, активну й послідовну соціальну політику. Для того щоб ця стратегічна програма була успішно втілена в життя й виконана, слід оптимально поєднати сьогоднішні можливості адміністративного реформування управління в державі з переходом до стратегічного або цільового державного управління. Важливо також запровадити критерії оцінки ефективності виконання програми й індикативні показники, розписані за проблемами й роками, щоб була можливість моніторингу програми як з боку керівництва країни, так і з боку її громадян. Напевно, не зайвим буде й показати зіставні параметри розвитку України на тлі інших країн, зокрема Росії, країн Західної Європи і США, аби всі ми могли знати, в якому місці світової цивілізації ми перебуваємо, а також де повинні й будемо перебувати через п'ять років.

Ефективна державна стратегія розробляється на основі значної кількості складників та врахування аналізу державно-політичних процесів. Сучасні технології аналізу суспільних процесів все частіше звертаються до моделювання й визначення типології державної політики. Такі підходи репрезентують теоретичний та експериментальний процеси дослідження державно-політичних явищ.

Список використаної літератури

1. Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України: Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 р. № 915 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 24. – С. 51 – 92.
2. Аналіз вигід і витрат: Практ. посіб. / Секретаріат Ради Скарбниці Канади; Пер. з англ. С. Соколик; Наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К.: Основи, 1999. – 175 с.
3. Аналітичні інституції України: Довідник недержавних дослідницьких організацій України/ Інститут посткомуністичного суспільства. – К.: АТ "Видавництво "Політична думка", 1997. – 18 с.
4. Браун П. Посібник з аналізу державної політики: Пер. з англ. – К.: Основи, 2000. – 243 с.
5. Веймер Д.Л., Вайнінг Е.Р. Аналіз політики: концепції, практика / Пер. з англ. І. Дзюби, А. Олійника; Наук. ред. О. Кілієвич. – К.: Основи, 1998. – 654 с.
6. Виханский О.С. Стратегическое управление: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Гардарики, 1999. – 296 с.
7. Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики. – СПб., 1998.
8. Горбатенко В.П. Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть: Моногр. – К.: Видав. центр "Академія", 1999. – 240 с.
9. Дегтярев А.А. Основы политической теории: Учеб. пособие. – М.: Высш. шк., 1998. – 239 с.
10. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні: Навч. посіб. / Кол. авт.; За заг. ред. В.А. Ребкала, В.В. Тертички. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 232 с.
11. Державні фінанси: теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі: Пер. з англ. – К.: Основи, 1998. – 542 с.
12. Крозбі Б.Л. Стратегічне планування та стратегічний менеджмент: чим вони відрізняються: Метод. матер. – К.: УАДУ, 1998. – 18 с.
13. Матвієнко В.Я. Прогностика. – К.: Українські пропілеї, 2000. – 484 с.

14. Пал Л.А. Аналіз державної політики / Пер. з англ. І. Дзюби. – К.: Основи, 1999. – 422 с.
15. Перспективи розвитку недержавних аналітичних центрів в Україні / За матер. конф. “Українські “мозкові центри” та уряд: ініціатива – діалог – співпраця”. – К, 2000. – 144 с
16. Політологічний енциклопедичний словник: Навч.посіб. для студ. вищих навч.закл. – К.: Генеза, 1997. – 400 с.
17. Рябов С.Г. Державна влада: проблеми авторитету й легітимності: Моногр. / Рада нац. безпеки і оборони України; Нац. ін-т стратегічних досліджень. – К., 1996. – 118 с. – / [Сер. “Стратегія політики і політичний аналіз”. Вип. 1].
18. Сент-Бев О.Ш. Шатобриан в оценке одного из близких друзей в 1803 году. (Определение “биографического метода”) // Зарубежная эстетика и теория литературы XIX – XX в.: Тракаты, статьи, эссе. – М., 1987. – С.39–48.
19. Стігліц Дж.Е. Економіка державного сектора / Пер. з англ. А. Олійника, Р. Скільського. – К.: Основи, 1998. – 854 с.
20. Телешун С.О. Державний устрій України: проблеми політики, теорії і практики. – Івано-Франківськ: Лілея-НВ, 2000. – 344 с.
21. Черкасов В.В. Проблемы риска в управленческой деятельности: Моногр. – М.: Рефл-бук; К.: Ваклер, 1999. – 288 с.
22. Archer K., Gibbins R., Pal L. Parameters of Power: Canada’s political institutions. – 2nd ed. – International Thomson Publishing, 1999. – 615 p.
23. Cleveland H. Birth of a New World: An Open Moment for International Leadership. – San Francisco: Jossey-Bass, 1993.
24. Dunleavy P. Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science. – New York: Harvester Wheatsheaf, 1991. – 286 p.
25. Dunn W.N. Public Policy Analysis. – New Jersey: Prentice Hall, 1981. – 388 p.
26. Dunn W.N. Public Policy Analysis: An Introduction. – 2nd ed. – New Jersey: Prentice Hall. – 1994. – 480 p.
27. Dye T.R. Understanding Public Policy. – 7th ed. – New York: Prentice Hall, Inc, 1992. – 384 p.
28. Dye T.R. Politics, Economics, and the Public: Policy Outcomes in the American States. – Chicago: Rand Ill, 1966. – 1 v.
29. Hogwood B.W., Gunn L.A. Policy Analysis for the Real World. – New York: Oxford University Press, 1984. – 289 p.
30. Lindblom C.E. Politics and Markets: The Worlds Political Economic Systems. – New York: Basic Books, 1977. – 1v.
31. Lorange P. Cooperative Strategies in International Business. – Lexington: Lexington Books, 1988. – 513 p.
32. Naisbitt J. Global Paradox: The Bigger the World Economy, the More Powerful its Smallest Players. – New York: Morrow, 1994. – 304 p.
33. Pal L.A. Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times. – ITP Nelson, 1997. – 312 p.
34. Patton C.V., Sawicki D.S. Basic Methods of Policy Analysis and Planning. – New Jersey: Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1986. – 450 p.
35. Pearson J.G. Strategic Thinking. – Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1990. – 237 p.
36. Quade E.S. Analysis for Public Decisions. – New York, Amsterdam, London: Elsevier Science Publishing Co., 1989. – 409 p.
37. Reinicke W.H. Global Public Policy: Governing Without Government? – Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1998. – 307 p.
38. Simeon R. Globalization, Domestic Societies, and Governance. – Montreal: McGill-Queen’s University Press, 1995. – P. 25– 42.
39. Sylvia R.D., Meier K.J., Gunn E. M. Program Planning and Evaluation for the Public Manager. – Brooks: Cole Publishing Company, 1985. – 185 p.
40. Tversky A., Kahneman D. The Enaming of Decisions and Psychology of Choice // Science. – 1981. – Vol. 211, № 30 (January). – P. 453– 458.

6. Стратегічне планування (навчальні матеріали)

- 6.1 Кінах Я. Стратегічне планування і керівництво
- 6.2 Чемерис А. Навчальний компонент управління проектом
- 6.3 Стратегічне планування у виробленні державної політики

Стратегічне планування і керівництво

Матеріали до семінару підготовлені
Я.Кінахом. – К., 2001

ЩО ТАКЕ СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ

- Визначення комплексних цілей
- Погодження цілей (вертикально і горизонтально) із спільними складовими частинами / учасниками
- Участь широкого міжвідомчого кола експертів у розробці стратегічного плану
- Широке і масштабне залучення відповідних ресурсів для виконання стратегічного плану
- Детальна розробка стратегічного плану: визначення відповідальних за виконання робіт в визначені терміни
- Моніторинг ефективності виконання стратегічних цілей
- Внесення правок до стратегічного планування з метою досягнення поставлених цілей

ПОРІВНЯННЯ СТАТЕГІЧНОГО І ЗВИЧАЙНОГО ПЛАНУВАННЯ

СТРАТЕГІЧНЕ

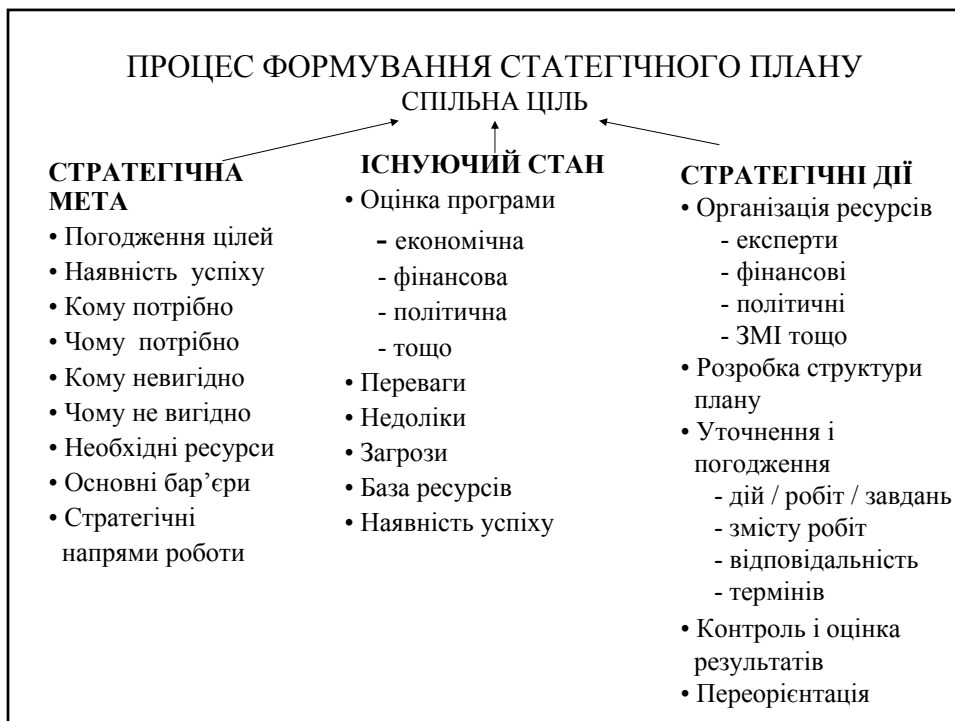
- Передбачливе
- Зосереджені цілі
- Спільна стратегія
- Комплексне і складне
- Залучення експертів
- Довготермінове

ЗВИЧАЙНЕ

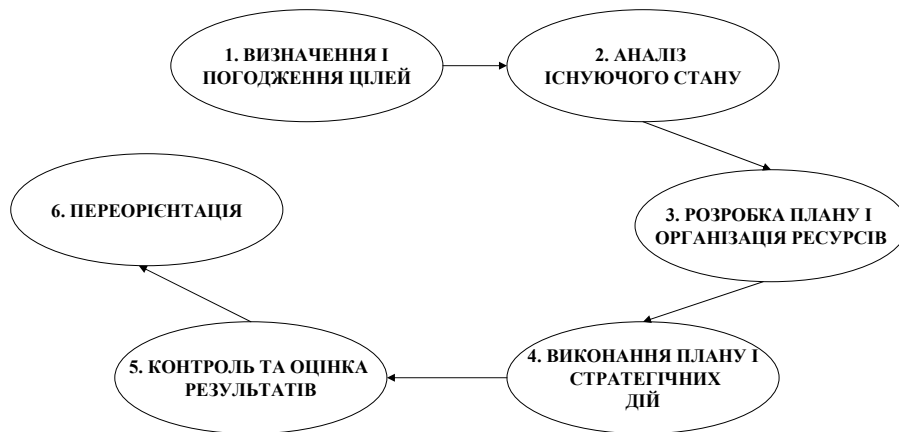
- Реактивне
- Загальні цілі
- Просте і елементарне
- Інформує учасників
- Короткотермінове

ОСНОВНІ СКЛАДОВІ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

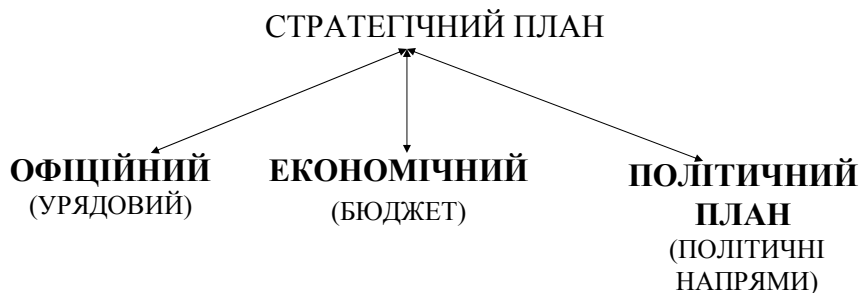




ЦИКЛ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ



ІНТЕГРУВАННЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ



ЩО ПОТРІБНО ДЛЯ УСПІХУ?

- Реальна і бажана ціль
- Прагнення успіху
- Стимулювання і мотивація
- Прозорість і доступність процесу
- Чесність в управлінні процесом
- Надання повноважень замість контролювання
- Стабільність

Модуль “Проектний менеджмент для аналізу політики”

(Навчальний модуль, створений в межах проекту: “Створення груп аналізу політики та Центру Інформаційних ресурсів в Уряді України”, укладач А.Чемерис, Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України)

Вступ до проектного менеджменту (ПМ)

Інструмент для малих проектів...

Запропонована вам допомога “ПМ” відноситься до категорії “ad-hoc-PM” і розроблена як інструмент розгортання малих проектів. Її ядро складає коротка інструкція щодо розгортання проектів з підбіркою формулярів. Їх Ви можете відразу застосувати, не змінюючи або пристосовуючи до Ваших потреб. З інструкцією “наступний крок – проектний менеджмент!”, що пропонує Вам вступ до систематичного процесу вирішення проблем та багато допоміжних рішень у формі специфікації, Ви володітимете простим та надійним ПМ-інструментом.

...і для вступу до проектного менеджменту

З цією ПМ – стартовою допомогою ми звертаємось до осіб, що вступили у проект і які

- Хочуть або повинні самі проводити менші проекти
- Шукають практично орієнтовані, короткі матеріали для індивідуального навчання

... для першого ескізу проекту

Професіонали ПМ можуть застосовувати цю підбірку формулярів під час попередньої фази більших проектів для чорнового власного ескізу проекту, тобто ніякої товстої папки, ніякого ноутбука, який потребує енергії, лише зразки формулярів, які ви можете скопіювати у достатній кількості. Однак це лише один зі способів роботи над проектом і не слід назавжди відмовлятися від комп’ютера

Проектний менеджмент для аналітиків політики інструкція

Замовлення:
Міжнародний центр перспективних досліджень
254070, м. Київ
тел.(044)4624937
e-mail:
ok@icps.kiev.ua

Аналіз проблем

При розв’язанні будь-якої проблеми необхідно вирішити два основних питання:

- Що потрібно робити ? (зміст?)
- Як це робити? (процес?)

До першого кола питань Ви створюєте “карту думок”, це полегшить Вам початок подальшої роботи (передусім при структуризації проблем у робочому кроці 3.)

До другого кола питань “Як це зробити?” перед Вами постають питання, темою яких є процес проекту:

Хто що робить?

- Які функції я повинен взяти на себе?
- Як працюють проектна і лінійна організації разом?
- Хто підходить до ролі співпрацівника проекту?
- Хто ще задіяний у проекті?

Як мені орієнтуватися?

- Запланована і фактична затрата часу?
- Заплановані та фактичні витрати?
- Просування роботи?

Скільки часу мені потрібно на проект?

- Як виглядає план термінів?

Роль інформації між учасниками проекту?

- Досьє про загальний проект?
- Завдання і протоколи?

Як звучать мета і завдання проекту?

Як я структурую проект?

- На які окремі завдання можна розбити проект?
- Хто відпрацьовує окремі завдання?

Які я зможу застосувати інструменти?

- Наявне програмне забезпечення ПМ?
- Наявні формуляри?

Скільки коштує проект?

Замість того, щоб для вирішення багатьох питань тягнути на допомогу товстий том по ПМ, проглянемо разом найважливіші з них. У наших відповідях ми концентруємось на абсолютно необхідному, керуючись метою “стартової допомоги ПМ” для менших проектів. Коли нам здаватиметься доцільним, ми будемо посилалися на інструкцію “Наступний крок – проектний менеджмент”.

Ви поспішаєте?

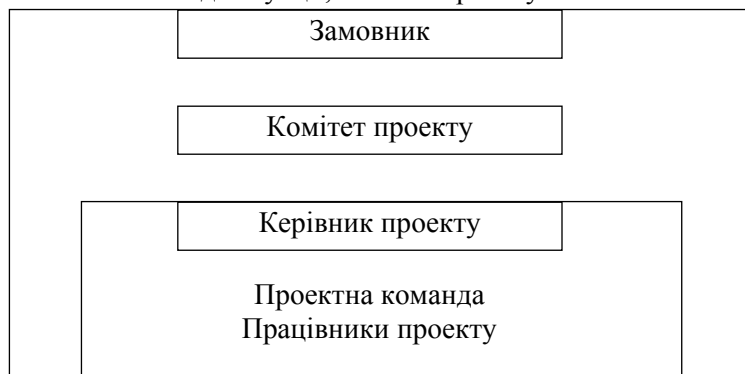
Перестрибуйте наступні сторінки і беріться відразу за схему “Розгортання проекту”.

Частина 1

Коротка інструкція до розгортання проекту

1.1. Хто що робить? Мета і завдання проекту

Окрім замовника ми ще потребуємо керівника і працівників проекту а також залежно від ситуації, комітет проекту



Робочий крок 1

Замовник наприклад директор установи, призначає керівника проекту і ознайомлює його з попередньо сформульованою метою проекту. При потребі він також створює комітет проекту. До комітету проекту слід вибирати людей. Які мають “вплив і владу” в межах установи для того, щоб вони сприяли успіху проекту і могли його впровадити. У мінімальному випадку цю функцію виконують замовник разом із керівником проекту. Однак, досвід показує, що і при малих проектах може бути вигідним створення комітету та залучення до нього ретельно вибраних третіх осіб, що є здатними “штовхати” проект

Робочий крок 2

Комітет проекту під керівництвом модератора або керівника проекту (у випадку нехтування формою комітету)

- Уточнює мету і формулює письмове **завдання проекту**.
- Призначає **працівників проектної команди** (знання, що вимагаються від працівників, визначаються легше, коли керівник розподіляє загальне завдання на робочі пакети
- Визначає **організацію проекту**
- Визначає **завдання, компетенції і відповідальність** учасників проекту

Коротка інструкція до розгортання проекту

1.2. Як структурувати проект ?

Робочий крок 3

Керівник проекту розподіляє загальні доручення на практичні робочі пакети, які свою чергу ділить на індивідуальні завдання. (Якщо Ви коли-небудь чули про розподіл завдань за об’єктом чи за виконанням, то тут про

Дивись
специфікацію
“Розгортання
проекту та пакет
формулярів” у
Частині 2

Формуляр 1
(специфікації: в
інструкції ПМ)

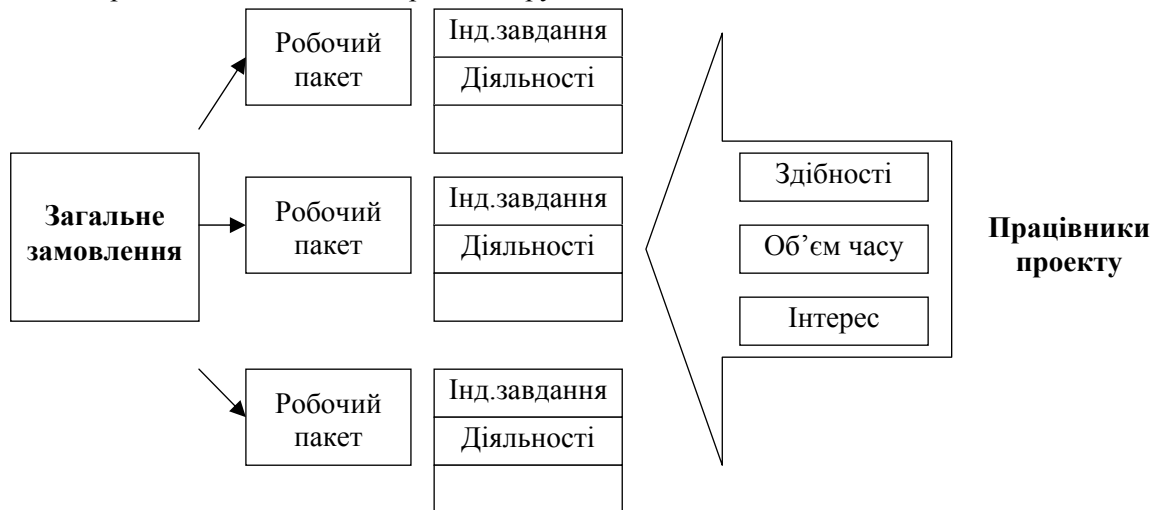
Формуляр 2

Формуляр 3

Формуляр 4

Формуляр 5

це забудьте – використовуйте Ваш здоровий глузд). Потім керівник проекту обмірковує, який працівник до якої діяльності підходить, і розподіляє відповідні доручення. Але увага!, так ґрунтовно і прямолінійно при малих проектах справа не піде! Реальність часто вимагає, щоб структура встановлювалась не тільки за законами логіки, а й з огляду на персонал. Це означає, що керівник проекту з’ясовує, які працівники взагалі мають час, які у них здібності до роботи, і чи зацікавлені вони у проекті. Залежно від результату, він змінює розподіл на пакети, індивідуальні завдання та види діяльності. І лише тоді він розподіляє між працівниками – певною мірою з чистою совістю – робочі доручення.



Коротка інструкція до розгортання проекту

1.3. Як орієнтуватися ?

Як контролювати витрати, потребу в часі ?

Робочий крок 4

Формуляр 6

Керівник проекту використовує діяльності/ завдання, а також імена відповідних працівників з попередньої структуризації проекту (Крок 3) і нотує їх в формулярі 6 “Ресурси, терміни”. Для кожного завдання/діяльності він визначає затрати часу у годинах і заповнює відповідні колонки, зрозуміло, що лише після додаткових переговорів з відповідним працівником. Потім він складає, наскільки не важливо, бюджет витрат і заносить їх у відповідні колонки формуляру.

Потім керівник проекту створює узгоджені по змісту і часу робочі блоки та розподіляє їх у логічному порядку на загальну тривалість проекту. Результат цього він також заносить у формуляр 6 у колонку “Тривалість” (наприклад, як бусову діаграму). Очікувані проміжні результати він позначає як “точки відліку”. Результат своєї роботи він пропонує задіяним працівникам. Періодичне визначення фактичних показників може полегшити профілактичне корегування при сильних відхиленнях від запланованих показників. Проте відсутність фактичних показників у колонках малих проектів не є драматичною.

Робочий крок 5

Не пізніше даного моменту керівник проекту повинен розпочати і вести досьє проекту. Досьє охоплює більш-менш статичну частину (стартова фаза) формулярами №1-5 та динамічну частину (робоча фаза) з формулярами №6-9.

**Титульний лист
“Досьє проекту”
застосовувати як
змістовий реєстр**

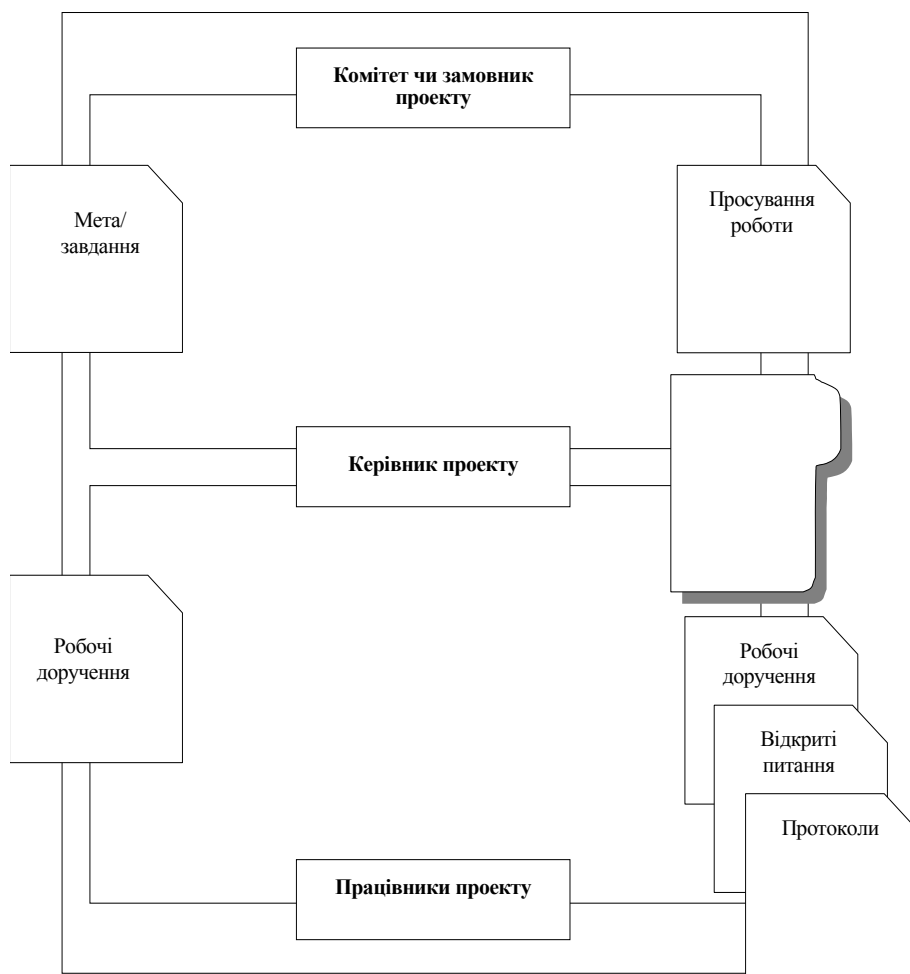


Коротка інструкція до розгортання проекту

1.4 Яку роль відіграє інформація між учасниками проекту?

Добре функціонуюча інформаційна мережа є основою успішного ведення проекту. Чим повноцінніше і швидше протікають потоки інформації між учасниками проекту, тим впевненіше при труднощах будуть діяти відповідальні за проект і тим більшим є задоволення працівників роботою, а з ним і мотивація. Жвавий інформаційний обмін думками (горизонтальний і вертикальний) між усіма задіяними у проекті може тільки позитивно впливати на вирішення проблем, і тому йому потрібно всіляко сприяти (розмови у кафетерії, інтердисциплінарні зустрічі поза організацією проекту і т. д.).

Наступна схема показує **формальний потік інформації** у проекті.



Коротка інструкція до розгортання проекту

Проміжна зупинка.

Ми тут ненадовго зупиняємось і усвідомлюємо, що ми проробили до цього часу. Зрозумілими є (після заповнення формулярів 1-5):

- мета і завдання проекту
- члени колективу проекту
- організація проекту
- розподіл між учасниками проекту завдань, компетенцій, відповідальності
- робочі доручення працівникам проекту

Наш проект тепер має вже достатню структуру. Ролі та завдання уже розподілені. Що ще нам не вистачає для успішного розгортання проекту, так це планування ресурсів і часу, а також систематичний контроль проекту і керування ним.

Інформаційна система

Робочий крок 6

Керівник визначає в якому часовому ритмі повинні відбуватися робочі та інформаційні засідання. Потім він піклується про запрошення на засідання, ведення протоколу і про адміністрування відкритих питань.

Список відкритих питань (формуляр 8) повинен охоплювати весь проект. Окремі відкриті питання потрібно нумерувати і викреслювати після їх виконання. Виконані списки відкритих питань треба зберігати як “Біографію проекту”. Так в одному місці можна утримувати інформацію про весь проект.

Регулярно, наприклад, щомісяця, керівник повідомляє комітет або, якщо його не існує, замовника просування роботи, труднощі та про інші процеси і т. п. (формуляр 9).

Формуляри 7, 8, 9

Частина 2

Розгортання проекту і пакет формулярів				
Крок	Хто?	Що робить?	За допомогою?	Виконано <input checked="" type="checkbox"/> так <input type="checkbox"/> ні
1.	Замовник	Призначає керівника проекту і повідомляє попередньо сформульовану мету проекту. При потребі створює комітет	Розділ 1.1., усно	<input type="checkbox"/>
2.	Комітет/керівник проекту	Уточнює і формулює мету та завдання проекту	Ф 1: Мета /- завдання проекту	<input type="checkbox"/>
		Призначає працівників проектної команди	Ф 2: Учасники проекту	<input type="checkbox"/>
		Встановлює організацію проекту	Ф 3: Організація проекту	<input type="checkbox"/>
		Визначає завдання, компетенції, відповідальність	Ф 4: Завдання, компетенції відповідальність	<input type="checkbox"/>
3.	Керівник проекту	Структурує проект і розподіляє письмові робочі доручення	Розділ 1.2, Ф5:Робоче доручення	<input type="checkbox"/>
4	Керівник проекту	Планує задіяння персоналу, витрати і терміни	Розділ 1.3, Ф6: Ресурси, терміни	<input type="checkbox"/>
5.	Керівник проекту	Відкриває не пізніше даного моменту досьє проекту	Титульний лист досьє проекту	<input type="checkbox"/>

6.	Керівник проекту	Організовує інформаційну систему	Розділ 1.4, Схема: інформаційна система поточного проекту Ф7: Засідання/протокол Ф 8: Відкриті питання Ф 9: Просування роботи	<input type="checkbox"/>
7.	(Комітет проекту) Керівник проекту Працівники проекту	Розгортають проект за програмою	Розділ 1.5 Досьє проекту, Ф 1-9	<input type="checkbox"/>
8.	Керівник проекту	Контролює проект і керує ним Веде досьє проекту	Ф 9: просування роботи (Ф 6, Ф 7, Ф 8) Досьє проекту	<input type="checkbox"/>

Організація проекту	
Список завдань	
Використайте наступний список, як імпульс і допомогу для розмежування завдань та компетенцій у діаграмі функцій (формуляр4):	
Замовник:	Виконано: <input checked="" type="checkbox"/> так <input type="checkbox"/> ні
• Розподіляє завдання проекту	<input type="checkbox"/>
• Призначає керівника і членів комітету проекту	<input type="checkbox"/>
• Санкціонує	<input type="checkbox"/>
• сформульовані мету і завдання проекту	<input type="checkbox"/>
• організацію проекту	<input type="checkbox"/>
• розподіл завдань і компетенцій	<input type="checkbox"/>
• грошовий, кадровий і часовий бюджети	<input type="checkbox"/>
Комітет або керівник проекту:	
• уточнює і формулює письмове завдання і мету проекту	<input type="checkbox"/>
• призначає працівників проекту	<input type="checkbox"/>
• встановлює організацію проекту	<input type="checkbox"/>
• призначає завдання, компетенції і відповідальність	<input type="checkbox"/>
• контролює перебіг проекту і приймає рішення на основі проміжних звітів і пропозицій керівника проекту	<input type="checkbox"/>
Керівник проекту:	
• структурує проект і розподіляє робочі доручення	<input type="checkbox"/>
• оперативно керує проектом	<input type="checkbox"/>
• планує, контролює проект і керує персоналом, термінами і витратами	<input type="checkbox"/>
• веде досьє проекту	<input type="checkbox"/>
• є відповідальним за функціонуючу інформаційну систему	<input type="checkbox"/>
• вносить на розгляд комітету пропозиції вирішення проблем	<input type="checkbox"/>

Досьє проекту	
Назва проекту:	Формуляри: 1. Замовлення/мета проекту
Керівник проекту:	2. Учасники проекту
Замовник:	3. Організація проекту
Адреса замовника: (тел., факс, e-mail)	
Дата замовлення:	4. Завдання Компетенції Відповідальність
Бюджет проекту:	
Дата завершення:	
	5. Робоче доручення
	6. Ресурси, терміни
	7. Засідання/протокол
	8. Відкриті питання
	9. Просування роботи
Виконавець _____ П.І.Б.(підпис) _____ (дата)	Затверджено: _____ (П.І.Б.) Підпис _____ (дата)

1 Замовлення/ мета проекту	
Проект:	Опис: Чому? Що? Наскільки добре? Де дійсне? Межі? Хто? До якого часу? Поле діяльності? (компетенції, засоби)
Виконавець _____ П.І.Б.(підпис) _____ (дата)	Затверджено: _____ (П.І.Б.) Підпис _____ (дата)

2 Учасники проекту			
Проект:			
Прізвище, ім'я:	Управління/ відділ:	Функція:	Телефон і факс:
Виконавець _____ П.І.Б.(підпис) _____ (дата)	Затверджено: _____ (П.І.Б.) Підпис _____ (дата)		

3 Організація проекту*Проект:*

Замовник

Комітет проекту

Керівник проекту

Команда проекту

Виконавець _____ П.І.Б.(підпис) _____ (дата)	Затверджено: _____ (П.І.Б.) (підпис) _____ (дата)
---	--

4 Завдання, компетенції, відповідальність					
Проект:					
Діаграма функцій Р=рішення П=розпорядження О=обговорення В=виконання К=контроль		Замовник	Комітет проекту	Команда проекту	Керівник проекту
№	Види діяльності(види робіт)				
Виконавець _____ П.І.Б.(підпис) _____ (дата)		Затверджено: _____ (П.І.Б.) Підпис _____ (дата)			

5 Робоче доручення		
Проект:		Підпроект:
Завдання:		Опис:
		Чому? Що? Наскільки добре? Де дійсне? Межі? Хто? До якого часу? Поле діяльності? (компетенції, засоби)
Виконавець _____ П.І.Б.(підпис) _____ (дата)		Затверджено: _____ (П.І.Б.) Підпис _____ (дата)

Важливі рішення та події відзначати опорними пунктами

6 Ресурси, терміни															
Проект:			Підпроект:												
№	Діяльність (робота):	Відпові далльні	Тривалість:												
			План												
			Факт												
			План												
			Факт												
			План												
			Факт												
			План												
			Факт												
			План												
			Факт												
			План												
			Факт												
Діловод:			Дата: Листок:												

7 Засідання/протокол			
Запрошення		Протокол №	
Тема:	Місце:	Час:	
Дата:	Доповідач:		
Учасники:			
Відсутні:			
Виконавець _____ П.І.Б.(підпис)		Затверджено: _____ (П.І.Б.) Підпис	
_____ (дата)		_____ (дата)	
8 Відкриті питання			
Проект:			
№	Робота:	Відповідальний:	Термін:
Виконавець _____ П.І.Б.(підпис)		Затверджено: _____ (П.І.Б.) Підпис	
_____ (дата)		_____ (дата)	

9 Просування роботи	
Проект:	Керівник проекту:
Звітний місяць:	
	Стан, проблеми, Необхідні заходи
Наступний місяць	
	Наступні кроки Терміни
Виконавець _____ П.І.Б.(підпис)	Затверджено: _____ (П.І.Б.) Підпис
_____ (дата)	_____ (дата)

Модуль “Стратегічне планування у виробленні державної політики”

Укладачі модуля: *Валерій Андрійович Ребало, доктор філософських наук, професор*
Валерій Володимирович Тертичка, доктор наук з державного управління,
проф. кафедри

Мета модуля:

- дати базові знання з питань стратегічного планування у виробленні державної політики;
- сформувати вміння стратегічного мислення й планування в різних сферах суспільного життя.

Після вивчення модуля слухачі повинні:

- розуміти сутність стратегічного планування і володіти вмінням застосовувати теоретичні знання в практичній діяльності;
- вміти визначати основні чинники стратегії, що загалом впливають на суспільний розвиток і на діяльність організації зокрема;
- володіти навичками стратегічного планування у творенні державної політики, знати особливості механізму впровадження стратегії.

Стратегія навчання та вивчення:

- Лекції, лекції-дискусії.
- Практичні заняття (семінари, “круглі столи”, ділові та рольові ігри) з практичних питань.
- Самостійна робота та індивідуальні завдання для підготовки до практичних занять і складання стратегічного плану, обмін думками, реферативні повідомлення і фіксовані доповіді, вивчення відповідної літератури.

Форма контролю та критерії оцінювання знань:

Залік за результатами виконання індивідуальних завдань до семінарських і практичних занять

- Участь у практичних заняттях (семінарах, “круглих столах”) – 20 %
- Індивідуальне есе (стратегічний план). Обсягом 750-1000 слів) – 40 %
- Письмовий підсумковий тест за програмним матеріалом модуля обсягом 100 тестових завдань. Оцінювання за 100-бальною шкалою – 40 %

Тематичний план

Кількість годин всього – 54 Аудиторних годин – 36 Самостійна робота – 18	Лекції	Практичні заняття	Самостійна робота
	16	20	18
1. Основи стратегічного планування у виробленні державної політики “Стратегія”, як базове поняття: етимологія походження, багатозначність та його слабоструктурованість, основні визначення поняття “стратегія”. Стратегічне мислення. Сутність стратегічного планування: поняття, системний та концептуальний аспекти. Співвідношення стратегічного поточного і перспективного планування. Стратегічне бачення, стратегія, місія, мандати, зовнішнє макро- мікро та внутрішнє середовище.	4		1
2. Еволюція підходів до стратегічного планування Зміни в процесах і структурах управління. Тенденції управління в перехідний період. Фактори необхідності впровадження стратегічного планування в суспільному управлінні. Еволюція підходів до стратегічного планування: цільовий підхід, позиційний підхід, ресурсний підхід, еволюційний підхід.	4		1

3. Особливості стратегічного планування на національному рівні в Україні Необхідність стратегічного планування у виробленні державної політики в Україні. Поняття: довго-короткострокового, планування і процес планування. Традиційне планування в Україні на державному рівні: досвід, роль і значення. Досвід роботи груп аналізу державної політики для розробки стратегічного планування. Мета, рамки, процеси, документи і установи, що стосуються державної стратегії в Україні. Обмеження стратегічного планування у виробленні політики. Управління змінами, ризиками і планування діяльності. Заходи і ресурси, необхідні для втілення стратегічного планування в Україні.	4		2
4. Технологія стратегічного планування Суб’єкти стратегічного планування на центральному рівні в органах виконавчої влади. Бачення сутності державної політики та ролі державної установи в її виконанні. Правила вибору місії. Цілевизначення. Дерево цілей, методи його побудови. Стратегічний аналіз середовища. Сутність та основні характеристики аналізу зовнішнього та внутрішнього середовища (SWOT – аналіз). Вивчення стратегічних пріоритетів та завдань. Стратегічний план як інструмент забезпечення стратегії.	4		2
5. Організаційне забезпечення процесу стратегічного планування Оцінка готовності організації до стратегічного планування (готовність до змін, знання і навички, ресурси). Підходи до подолання опору змінам. Визначення зовнішніх і внутрішніх стейкхолдерів організації, ключових осіб. Визначення мандатів організації. Формування вимог щодо кінцевого вигляду планового документу й очікувань від результатів планування. Визначення керівників процесом планування й колективних органів ухвалення стратегічних рішень. Вихідна інституціоналізація процесу планування й підготовки рішення про розробку стратегії. Організаційна модель процесу планування (органограма). Формування робочої групи (команди) з планування та правила роботи в команді.		2	2
6. Цільове (місія) орієнтування стратегії Підходи до визначення місії. Приклади визначення місії. Місія та бачення. Функції місії. Місія як доктрина організації. Класифікація цілей. Механізми й інструменти визначення стратегічних цілей. Усвідомлення суті існування органу влади через розуміння мети її діяльності. Тактичні й операційні цілі та їх взаємозв’язок із стратегічними.		2	2
7. Стратегічний аналіз середовища Характеристика внутрішнього стану органу влади. Складники внутрішнього середовища. Аналіз макро і мікро середовища органу влади. SWOT-аналіз органу влади. Матриця стратегічного вибору органу влади.		4	2

8. Визначення пріоритетів у стратегічному плануванні Поняття пріоритету у стратегічному плануванні. Процес стратегічного планування як процес визначення пріоритетів. Кількісні підходи до визначення пріоритетів. Оцінка наслідків реалізації пріоритетів.		2	2
9. План дій та впровадження стратегії Відповідність плану дій місії та пріоритетам стратегії. Компоненти плану дій. Процес впровадження. Індикатори успішності/ неуспішності впровадження стратегічного плану.		4	2
10. Оцінювання (вимірювання) результатів Цілі оцінювання. Оцінювання, як засіб покращення стратегічного планування. Процедури оцінювання. Критерії і показники оцінювання результатів і наслідків стратегічного планування. Моніторинг результатів виконання стратегічного плану. Очікувана оцінка впливу стратегії: сфера регулювання, регуляторні опції, напрями розвитку, поєднання регуляторних опцій і напрямів розвитку. Компоненти звіту оцінювання. Ретроспективна оцінка результатів і наслідків стратегічного планування. Практика застосування оцінювання.		2	2
11. Ділова гра: Організація стратегічного планування і складання стратегічного плану		2	
12. Круглий стіл: Стратегія євроінтеграції України і планування діяльності державних інституцій		2	

Рекомендована література

1. Ансофф И. Стратегическое управление: Пер. с англ. – М.: Экономика, 1989. – 519 с.
2. Брайсон Дж. Створення і реалізація вашого стратегічного плану (план)
3. Браун П. Посібник з аналізу державної політики: Пер.з англ. – К.: Основи, 2000. – 243 с.
4. Виханський О.С. Стратегическое управление: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Гардарики, 1999. – 296 с.
5. Горбатенко В.П. Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть: Монографія. – К.: Видавничий центр “Академія”, 1999. – 240 с.
6. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. – К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2003. – 510 с.
7. Стратегическое планирование/ Под ред. Уткина Э.А. – М.: Ассоциация авторов и издателей “ТАНДЕМ”. Издательство ЭКМОС, 1999. – 440 с.
8. Стратегічне планування та стратегічний менеджмент: чим вони відрізняються: Метод. матер. – К.: УАДУ, 1998. – 18 с.
9. Тертичка В.В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. – 750 с.
10. Шаров Ю.П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті. Концептуальні аспекти: Монограф.. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.
11. Bryson M.J. Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A guide to strengthening organizational achievement. – San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995. – 325 p.
12. Burkhart J., Reuss P.S. Successful Strategic Planning: A guide for nonprofit agencies and organizations. – Nembury Park: Calif: SAGE Publications, Inc, 1993.
13. Erwin W. Administration and Change: American Practices in Strategic Planning // International Review of Administrative Science. – 1992. – № 52.

14. Pearson J.G. Strategic Thinking. – Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1990. – 237 p.
15. Strategic Decisions / Eds. by V. Papadakis, T.P. Barwise. – Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1998. – 319 p.
16. www.meta-ukraine.com – українська пошукова система (укр., рос., англ.).
17. www.kmu.gov.ua – Кабінет Міністрів України (вихід на всі міністерства і відомства).
18. www.icps.kiev.ua – Міжнародний центр перспективних досліджень.
19. www.intellect.org.ua – Мережа аналітичних центрів України.
20. www.uceps.com.ua – Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова.

7. Корисні інтернет-адреси щодо стратегічного планування

Корисні інтернет-адреси// Стратегічне плавання в країнах Центрально-Східної Європи

1. Poland:

- National Development Plan 2004-2006
http://www.ecp.wroc.pl/edu/02_10_07/budapeszt_en.html
- Phare National Programmes in Poland
<http://europa.delpol.pl/index.php?id=programs&samSession=b6d5c0896ea9de57be70cbd1cb1b61a8>
- National Phare Programme - Poland, 2002
<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/programmes/national/poland/2002/>

2. Hungary:

- Action programme for the preparation of Hungarian micro-, small- and medium- sized enterprises for EU integration
http://www.gkm.hu/gk/index_alold_eng?k=http://www.gkm.hu/site/kulfold/english/eu/index.htm
- *Preparation for membership:*
 - Law Harmonization Program
 - CAP
 - State of the environment
 - Pre-accession assistance – Phare
 - *SAPARD*
 - An Overview of Hungary's Communication Strategy Preparing Accession to the European Unionhttp://www.kum.hu/euint/index_prep.html
- National Phare Programme – Hungary, 2002
<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/programmes/national/hungary/2002/>

3. Latvia

- Improving Public Sector Performance in Latvia (presentation)
http://www.riik.ee/riigikantselei/ahb/materjal/una_ugis_tallina/sld001.htm
- Budget and public expenditure management (**reports**)
http://www.britishcouncil.lv/governance/3_budget_public/32_reports.htm
- National Phare Programme – Latvia, 2001
<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/programmes/national/latvia/2001/>
- Phare Evaluation, March 1999
http://www.britishcouncil.lv/governance/4_archives/phare_par_evaluation_final_rep.doc
- Improving Public Sector Performance in Estonia, Latvia, Lithuania Reports
http://www.britishcouncil.lv/governance/4_archives/42_reports.htm

4. Estonia

- National Programme for the adoption of the acquis 1999
<http://spunk.vm.ee/euro/english/Npaa99/INDEX.htm>
- National Programme for the adoption of the acquis 2001
http://www.eib.ee/english/acquis_2001.html
- National Phare Programme - Estonia
<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/programmes/national/estonia/2001/>
- Regional Policy and Co-ordination of Structural Instruments
<http://www.eib.ee/files/6.pdf>
- National Training Plan
[http://www.etf.eu.int/etfweb.nsf/pages/ntidown/\\$file/001023_NTP_outline_EE.doc](http://www.etf.eu.int/etfweb.nsf/pages/ntidown/$file/001023_NTP_outline_EE.doc)

5. Lithuania

- National Programme for the Adoption of the *Acquis*
<http://sme.eunet.be/~di100056/>
- National Energy Strategy

http://users.skynet.be/lt-mission-eu/docs/national_energy_strategy.html

- National Phare Programme – Lithuania, 2001
<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/programmes/national/lithuania/2001/>

6. Czech Republic

- National Programme of Preparation for Membership of the European Union 2001
http://www.vlada.cz/1250/vrk/eu/dokumenty/narodni_program_01_en.pdf
- Economic Strategy of the Accession to the European Union
http://www.vlada.cz/1250/vrk/eu/dokumenty/hospodarska_strategie_en.pdf
- Pre-Accession Economic Programme
<http://www.mfcr.cz/scripts/hpe/default.asp?HosProg>
- National Phare Programme – Czech republic, 2001
<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/programmes/national/czechrepublic/2001/>

7. Czech Republic

- Managing Across Levels of Government - Country Case Studies
<http://www.oecd.org/pdf/M00004000/M00004206.pdf>
- Issues and Developments in Public Management
<http://www.oecd.org/pdf/M00005000/M00005509.pdf>
- The OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in the Czech Republic
<http://www.oecd.org/pdf/M00020000/M00020249.pdf>
- Improving the efficiency and sustainability of public expenditure in the Czech Republic
[http://appli1.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/eco-wkp\(2002\)14/\\$FILE/JT00125013.PDF](http://appli1.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/eco-wkp(2002)14/$FILE/JT00125013.PDF)
- The tax system in the Czech Republic
<http://www.oecd.org/pdf/M00001000/M00001995.pdf>

8. Poland

- Issues and Developments in Public Management
<http://www.oecd.org/pdf/M00006000/M00006339.pdf>
- Encouraging environmentally sustainable growth in Poland
<http://www.oecd.org/pdf/M00002000/M00002587.pdf>
- The Polish tax reform
<http://www.oecd.org/pdf/M00001000/M00001957.pdf>
- The health care system in Poland
<http://www.oecd.org/pdf/M00002000/M00002086.pdf>

9. Hungary

- Issues and Developments in Public Management
<http://www.oecd.org/pdf/M00006000/M00006339.pdf>
- Coping with population ageing in Hungary
[http://appli1.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/eco-wkp\(2002\)24/\\$FILE/JT00130370.PDF](http://appli1.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/eco-wkp(2002)24/$FILE/JT00130370.PDF)
- The healthcare system in Hungary
<http://www.oecd.org/pdf/M00001000/M00001875.pdf>

Instruments for Monitoring Progress in Policy Reform

- Albania
- Bosnia and Herzegovina
- Bulgaria
- Croatia
- Former Yugoslav Republic of Macedonia
- Montenegro
- Romania

<http://www.oecd.org/EN/document/0,,EN-document-294-9-BG-3-24921-0,00.html>

Practical Lessons in Pension Reform: Sharing the Experiences of Transition and OECD Countries -
The Gender Impact of Pension Reforms: Case Studies of the Czech Republic, Hungary, and Poland

<http://www.oecd.org/pdf/M00029000/M00029860.pdf>

8. Глосарій термінів з стратегічного планування

Глосарій термінів – Словник стратегічного планування

Підготовка/ Перегляд/ Самооцінка (Де ми є? Що працює/ що не спрацьовує??)

Підготовка до початку планування	ознайомлення з новими концепціями, інформаційні наради з обговорення змін, відвідання навчальних курсів, менеджмент, дослідження, зміцнення навичок управління
<i>Приклад з приватного життя:</i>	послухати розмову, прочитати статтю, подивитися програму про правильне харчування та здоровий спосіб життя, подивитися в дзеркало – тобто, загалом оцінити необхідність покращання власного життя.
<i>Приклад діяльності організації:</i>	Семінари вдосконалення для керівників, інформаційні семінари, обговорення та документи щодо змін у політиці; навчання у Семінарах вдосконалення для керівників (PMS)
Аналіз ситуації:	Збір та загальна оцінка “пасивних” даних щодо поточного становища, тобто, даних зібраних не самій організації, - даних, які значною мірою відображають необхідність змін; - це те, що називається “дзеркалом організації” або “моментальною фотографією”; таке “дзеркало” допомагає вам поставити питання: “Що відбувається як слід, а що в організації йде неправильно?”
<i>Приклад з приватного життя:</i>	одяг не пасує, ви не можете пройти і п’ятдесяти метрів не захекавшись; ресторани рахунки на 53% складаються з тістечок, пірижків та пива; а щоденник свідчить, що ви вже два роки не були на побаченні;
<i>Приклад діяльності організації:</i>	дані відображають загальний спад (або тенденцію до спаду) у загальних напрямках бізнесу в ключових секторах; або, наприклад, свідчать про потребу в навчанні, поліпшенні взаємозв’язків між підрозділами, про низьку довіру з боку громадськості, брак кваліфікації, неадекватні знання своєї справи серед менеджерів середньої ланки; неправильне розуміння реформа; непевність керівництва

Стратегічні основи (Хто ми є? З точки зору клієнта)

Бачення:	це ідеал того де, чим або ким ви (компанія, організація, або ви особисто) хочете бути
<i>Приклад з приватного життя:</i>	кінозіркою, видатним спортсменом, відомою собою, моделлю, добрим хлопцем або приємною дівчиною
<i>Приклад діяльності організації:</i>	Ми прагнемо стати зразковою організацією у сфері (в галузі)..., яка надає якісні послуги громадськості ефективно, результативно і вчасно завдяки свідомому і дієвому прагненню відмінно обслуговувати клієнтів та завжди надавати відмінні послуги. Ми ставимо собі за мету бути висококваліфікованим, найбільш підприємливим, новаторським, конкурентоспроможним, цілеспрямованим, щасливим, активним та сильним колективом, постійно готовими прийняти виклик.
Завдання:	основні положення згідно з цінностями та сподіваннями зацікавлених сторін
<i>Приклад з приватного життя:</i>	бути здоровим і гарним на вигляд, щоб мене вважали привабливим;
<i>Приклад діяльності організації:</i>	Надавати послуги у галузі... ввічливо, ефективно і вчасно, одночасно сприяючи фаховому, освітньому та культурному розвитку працівників.
Цінності:	принципи та переконання, які сприяють прийняттю рішень та правильній поведінці;
<i>Приклад з приватного життя:</i>	досягти своєї мети завдяки врівноваженому способу життя (включаючи час, який проводити з сім’єю), мінімуму змарнованої їжі та фізичного болю, - і не вживати харчі або інші продукти, випробувані на тваринах

Приклад діяльності організації:

Найбільшою цінністю ми вважаємо: задоволення потреб клієнтів та перевищення їхніх очікувань; значущість та чесність кожної людини як в стінах, так і за межами нашої організації; етичний та професійний спосіб ведення бізнесу за будь-яких умов;- та досягнення цього за рахунок колективної праці та особистого і професійного розвитку наших працівників.

Стратегічне спрямування (Куди ми рухаємось, і як ми туди дістанемось?)

S.W.O.T. – аналіз (аналіз сильних і слабких сторін, можливостей і ризиків):

Це аналіз стану справ – визначення проблеми та пошуку інструментів вдосконалення планування – на основі обміну поглядами, оцінками та згідно з даними, класифікованими за рубриками Сильні сторони; Слабкі Сторони; Можливості; Ризики; ще можна застосувати інший підхід: оцінити або порівняти нинішню ситуацію з бажаним становищем у майбутньому, і той “відрив”, що існує між цими двома образами, – і провести оцінювання того, як ліквідувати цей “відрив”. Такий підхід більш сконцентрований і конкретний, ніж аналіз ситуації; це “активна” робота, яку виконує штат самої організації; цей етап дає добре визначення “**Куди ми рухаємось?**”

Приклад з приватного життя:

нинішня вага, фізкультура і зовнішній вигляд і їхній зв’язок із вагою, знов фізкультура і зовнішній вигляд

Приклад діяльності організації:

надто складний, щоб бути представленим тут

СНР (KRA) – сфера найважливіших результатів:

основні сфери діяльності, обов’язків та спрямування, які найточніше відповідають завданню

Приклад з приватного життя:

зосередитись на зміні харчування, фізичного навантаження, знайти собі дівчину (хлопця), змінити режим сну і звичне використання вільного часу

Приклад діяльності організації:

- i. раціоналізувати та посилити заходи, що відбуватимуться після завершення процесу регіонального розширення організації
- ii. консолідувати стратегічні зв’язки згідно з результатами маркетингового аналізу, щоб забезпечити зростання нашого контролю ринку
- iii. розвивати потенціал людських ресурсів, а також перспективи розвитку бізнесу, управління і технологій, необхідні для забезпечення міжрегіональних і в перспективі міжнародних операцій

або/

- i. Підтримувати ефективність функціонування Міністерства шляхом...
- ii. Забезпечувати ефективність використання людських ресурсів через...
- iii. Забезпечувати задоволення потреб клієнтів завдяки.....
- iv. Впроваджувати реформи та координувати роботу шляхом....

Стратегічні цілі:

Загальне визначення мети або цілі – зазвичай це визначене спрямування на досягнення протягом 3-5 років бажаних результатів, винесених в окремий список, і кількісно орієнтованих, якщо це можливо; ця частина Стратегічного Спрямування потребує визначення відповіді на питання “Як ми туди дістанемось?”

Приклад з приватного життя:

скинути вагу, прибрати кілька сантиметрів з талії і стегон, стати більш привабливим (привабливою) для представниць (представників) протилежної статі або повернутися до тої самої ваги, розміру одягу та фізичної форми, які були у мене в 21 рік

Приклад діяльності організації

- i. підібрати добре освічену та кваліфіковану робочу силу згідно з міжнародних стандартів
- ii. розробити добре налагоджені процеси управління
- iii. розробити план забезпечення особистої і фахової компетенції всіх керівників першої ланки на рівні міжнародних стандартів;
- iv. мати загальну культуру якісного управління і культуру надання послуг клієнтам.

Стратегії:

широке визначення категорій або видів діяльності (відповідь на питання **Як?**), що допомагають вам досягти мети

Приклад з приватного життя:

дотримання визнаної і ефективної дієти, заняття фізкультурою, пошук собі пари, читання посібників даного предмету або журналів;

Приклад діяльності організації:

визначати розвиток працівників в процесі виконання ними їх функцій та ефективне керівництво.

КПД – ключові показники діяльності:

бажані практичні результати та наслідки, які показують, що поставлені цілі досягнуті і завдання виконані;

Приклад з приватного життя:

постійне зниження ваги; зменшення розміру одягу; не захекаєтесь, піднімаючись сходами; сонячний вираз обличчя; представники протилежної статі на вулиці обертаються вам навздогін;

Приклад діяльності організації

- i. рівень задоволення клієнтів
- ii. зменшення невиправданих витрат, дублювання функцій та роботи, що потребує перероблення
- iii. час реагування
- iv. частота виникнення помилок
- v. період стабільної роботи між ремонтами
- vi. показники запізнь та невиходів на роботу
- vii. зменшення непередбачених витрат
- viii. надійність постачальників
- ix. витрати на підбір кадрів
- x. системи контролю бюджету

Завдання:

кількісний обрахунок (при можливості) всіх перерахованих вище показників на перший рік (або на інший визначений період), які в такий спосіб класифікують всі встановлені цілі

Приклад з приватного життя:

скинути 5кг ваги і 2см в талії; щоденно швидко проходити пішки 5км, використовувати 1 шматок мила щомісячно; до першого вересня сходити щонайменше на три побачення

Приклад діяльності організації:

- i. у листопаді забезпечити, щоб для кожного працівника в плані роботи було взаємно визначено по два види діяльності
- ii. у грудні забезпечити, щоб витрати, постачальники та терміни виконання програми були внесені в навчальний план департаменту
- iii. у грудні забезпечити, щоб при підведенні підсумків роботи, було помітно покращення результатів розвитку.

або/

- i. 25% прибуток від інвестицій до сплати податків; 35% маржа валового прибутку на 1999 рік;
- ii. забезпечення максимального прибутку від інвестицій в підприємства суміжників та досягнення 80 відсоткової ефективності по всіх заводах у 1999 році;
- iii. відповідно збільшити заводський випуск до 110 та 140 тон на добу на обох заводах у 1999 році;
- iv. зменшити витрати на сировину на 5% протягом 1999 року;

- v. забезпечити підготовку до переходу комп'ютерної техніки через дату 2000 року, і протестувати все апаратне і програмне забезпечення до 1 червня 1999 року;
- vi. до кінця 1999 року розробити систему моніторингу стану довкілля, яка б перевищувала законодавчі стандарти.

Процес виміру/ система виміру

(Як ми знатимемо, що ми “дісталися до пункту призначення”?)

Примітка: У моделі стратегічного планування, що додається, цей елемент тільки згадується без детального розгляду. Вимірювання досягнутих цілей надзвичайно важливе, але вимагає спеціального розгляду із залученням фахівця окремо від обмеженого обсягу даної презентації.

Параметри виміру: аспекти виміру кожного з вище перерахованих критеріїв, зокрема, ключових показників роботи та Цілей – в процесі Стратегічного Планування вони повинні ставати все більш конкретними

Приклад з приватного життя: сантиметри, зменшення розмірів одягу, радісний вираз обличчя, обсяги власного “я”

Приклад діяльності організації:

- i. зростання рівня задоволення потреб клієнтів на 27%
- ii. зменшення невинуватених витрат, дублювання функцій та роботи, що потребує перероблення на 12%
- iii. час реагування залишився таким самим
- iv. частота виникнення помилок зросла на 2%
- v. період стабільної роботи між ремонтами зріс у 6 та 8 відділах
- vi. показники запізнь та невиходів на роботу стабілізувалися
- vii. зменшення непередбачених витрат – стабільний напрям
- viii. надійність постачальників зростає на 3% щомісячно
- ix. витрати на підбір кадрів зменшилися на 11%

Система виміру: Процес заради посилення цілей, що використовується для контролю етапів діяльності; веде до оцінки результативності стратегій та/або дій, та до модифікації стратегій або дій, якщо це необхідно.

Приклад з приватного життя: Найперше, щоранку зважуватись; що два тижні заміряти талію, щонеділі бачитися з мамою для перевірки виразу обличчя. Якщо результати позитивні, то не робити нічого, якщо немає позитивних результатів, подумати про інші стратегії.

Приклад діяльності організації: Перевірка виконання роботи, аудит; інспекції; нова класифікація; аналіз прибутків – витрат; оцінка доходів і втрат; опитування клієнтів; оцінка прибутковості; огляди робочої діяльності; оцінювання роботи; аудит ефективності процесу; різноманітні типи звітів і засідань у встановлені терміни, узгоджено та систематично (на науковій основі).

Планування діяльності

APP – щорічні плани роботи: перетворення Цілей у Плани заходів, які описують **як** досягти визначених Цілей

Приклад з приватного життя: згідно з книжкою про здорове харчування доктора С., з'їдати правильну комбінацію продуктів кожної групи; щоденно робити вправи за Відео курсом тренувань Джейн Фонда; мити обличчя і під пахвами, чистити зуби, розчісувати волосся принаймні два рази на тиждень, як вас вчила ваша мама, більш “круто” ходити вулицею, як Ді-Джей Паша, ПЛЮС відмінити десерти/перекуски/масло; обмежити щоденне вживання алкогольних напоїв до одного на день; а в наступному році щоденно пропливати по 1 км.

Приклад діяльності організації: надто складний, щоб бути представленим тут.