

Петер Шрьодер

НОВЕ ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ

або

як досягнути ефективного урядування?

New Public Management

Зміст:

1. Вступ: для чого потрібне нове публічне адміністрування?
2. Умови в Україні
3. Нова модель управління
 - 3.1 Вимоги і передумови
 - 3.1.1 Розмежування сфер відповідальності
 - 3.1.2 Поєднання фахової відповідальності з відповідальністю за ресурси
4. Інструменти нового публічного адміністрування
 - 4.1 Орієнтація на кінцевий результат і досягнутий ефект
 - 4.2 Контрактний менеджмент
 - 4.3 Делегування відповідальності за ресурси
 - 4.4 Контролінг
 - 4.4.1 Облік витрат і результатів
 - 4.4.2 Перебудова системи бухгалтерського обліку
 - 4.4.3 Система звітності
 - 4.4.4 Процес формування бюджету
 - 4.5 Орієнтація на потреби громадянина/споживача
 - 4.6 Персонал
 - 4.7 Інформаційна техніка
 - 4.8 Управління якістю
5. Забезпечення дієвості нової структури
 - 5.1 Створення конкурентного середовища
 - 5.1.1 Бенчмаркінг
 - 5.1.2 Конкуренція з боку приватного сектору економіки
- 6 Реалізація заходів та імплементація
- 7 Словник головних термінів і понять
- 8 Література

New Public Management

1. Вступ: для чого потрібне „нове публічне адміністрування“ (НПА)?

Полеміку навколо результативності публічного адміністрування пронизує невдоволеність. І політики, і громадяни, і представники економіки, але дедалі більше і самі працівники сфери управління, піддають критиці управлінську діяльність, характеризуючи її такими словами як „надто повільна, дуже дорога, вельми віддалена від потреб людей, корумпована, погана за якістю і затратна з точки зору фінансових і людських ресурсів“.

У всьому світі процес посилення демократизації супроводжується зміною цінностей, що знаходить свій вияв і в очікуваннях та вимогах стосовно результативності управління. Громадянин дедалі більше звільняється від комплексу „підданого“, він давно не кланяється чиновникам, переступаючи поріг міської адміністрації. Зростає усвідомлення ним своєї значимості, він прагне дружнього і ввічливого ставлення. А ще він вимагає перевірених доказів обґрунтованості тої ціни, яку змушений сплачувати за послуги. Іншими словами, він вимагає розумного співвідношення між ціною та результатом (корисним ефектом) послуги, а також належної якості її надання.

Звісно ж таке становище існує не у всіх країнах. Там, де громадянин згідно зі своїм суб'єктивним переконанням вважає, що не повинен платити нічого за послуги у сфері управління - воду, газ, не кажучи вже про громадський транспорт, вивезення побутових відходів чи громадську безпеку – він відповідно не може пред'явити претензії до сумірності ціни і результату, тим більше вимагати певного рівня якості. Однак і в таких країнах люди поступово починають ставити свої вимоги. А завдання політиків полягає в тому, щоб з часом роз'яснити їм, що кожна послуга має свою вартість і що отримати послуги бажаної якості можна лише в разі готовності сплатити за них належну ціну. Причому спочатку не має значення, у якій формі сплачується ця ціна: у формі зборів (платежів), через податки або ж через продаж національних ресурсів. Однак без усвідомлення громадянином взаємозалежності між ціною та послугою в майбутньому обійтися неможливо, а найкраще це робити у формі прямих платежів (зборів), які стягуються безпосередньо з громадян за відповідну послугу.

У низці країн з колишньою плановою економікою і чималими сировинними ре-

New Public Management

курсами ще не вдалося здійснити перехід до управління процесом надання послуг, орієнтованим на кінцевий результат. Такий перехід блокується рішеннями судів та політиками-популістами. Однак це стосується не всіх країн, про що свідчить приклад прибалтійських держав, Угорщини, Чеської Республіки і Словенії. Досвід інших держав, а також вивчення принципів нового публічного адміністрування мають величезне значення саме для тих країн, в яких перехід до сучасних методів управління послугами ще попереду.

Вимоги до роботи місцевих та регіональних органів управління зростають і з боку приватного сектору економіки, а також вітчизняних та іноземних інвесторів. Замкнута в собі, бюрократична та заскоружла адміністрація з цими вимогами впоратися нездатна. Надмірна щільність регулювання, громіздкі і тривалі дозвільні процеси ускладнюють створення виробництв і заснування підприємств та позбавляють території інвестиційної привабливості.

Водночас за підтримки Світового банку, ОЕСР, ЄС та інших впливових інституцій точиться дискусія про „ефективне урядування“ („good governance“). У практичному використанні цього поняття побутує його визначення через такі негативні ознаки як „відсутність корупції, незловживання громадськими або бюджетними коштами, відмова від кумівства, відсутність дискримінації тощо“.

Якщо поглянути на реальний стан справ у більшості країн світу, то він є доволі далеким від того, що ми називаємо „системою ефективного урядування“. Такий стан, яким доволі часто характеризується дійсність у всіх нюансах або принаймні у деяких своїх фрагментах, в наступному буде умовно позначатися терміном „погане урядування“.

New Public Management

Рисунок 1: Погане врядування

Корупція	Непотизм	Відсутність контролю за діями влади
Фальсифікація виборів / Купівля голосів	Погане врядування	Відсутність правової держави
Мафіозні структури у сфері держави та економіки	Зловживання державними і суспільними ресурсами	Порушення прав людини

Шляхом переформатування цього стану справ у його позитивну версію, отримуємо змістовне наповнення „ефективного урядування“, себто тої бажаної мети, що відповідає уявленням впливових міжнародних інституцій.

Рисунок 2: Ефективне врядування

Відсутність корупції	Відсутність непотизму	Контроль за діями влади
Вільні і чесні вибори	Ефективне врядування	Правова держава
Прозорі структури у сфері держави та економіки	Відсутність зловживань державними і суспільними ресурсами	Гарантії дотримання прав людини

При запровадженні ефективного урядування всі, хто береться за цю справу, наражаються на суттєвий опір насамперед з боку тих, хто отримує вигоду від „поганого урядування“, тобто експлуатує державу шляхом корупції, кумівства, дискримінації та кримінальних діянь, боїться втратити особисту вигоду для себе і намагається протидіяти таким зусиллям. Ті ж, кому „ефективне урядування“ могло б принести неабияку користь, усвідомлюють в ньому переваги для суспільної спільноти в цілому, але не для себе особисто. Тому в багатьох випадках спроба імплементації „ефективного урядування“ зазнає невдачі через спротив з боку тих, хто отримує зиск від старої системи, а також через брак мотивації з боку тих, хто міг би виграти від запровадження нової системи. Якщо до цього

New Public Management

додасться ще й небажання політичних можновладців прийняти реформу, такий проект неодмінно спіткає невдача. Отже, передумовою успішного процесу імплементації є політична воля і чітка стратегія.

Під „новим публічним адмініструванням“ розуміють не завжди одне й те ж. Для одних – це система децентралізованого урядування з використанням таких нових інструментів як контролінг, контрактний менеджмент, бенчмаркінг чи „бережливий менеджмент“, для інших – якнайширша приватизація державних видів діяльності, де-бюрократизація та запровадження нового економічного мислення, побудованого на обліку затрат і результатів у сфері публічного адміністрування. Більшість авторів розрізняють підхід, що ґрунтується на побудові нової „партитури“ здійснення керівних функцій державою (нова модель управління) та підхід, в основу якого покладено принцип змагальності, що передбачає якомога ширше де-регулювання і створення конкурентного середовища у сфері надання державних послуг.

Імплементация і забезпечення нової моделі управління та підходу на основі змагальності потребують великої кількості різних засобів. Такий інструментарій, причому в доволі широкому обсязі, якраз і надає концепція нового публічного адміністрування. Таким чином, нове публічне адміністрування є важливою передумовою запровадження ефективного урядування з такою метою: „Ефективне урядування є формою регулювання та публічного адміністрування, здатною здійснити ефективне життєзабезпечення, тобто задовольнити потреби населення.“ Це визначення аналогічне тим завданням, реалізацію яких покликане втілити в життя „нове публічне адміністрування“. Суттєвими важелями запровадження „ефективного урядування“ є елементи, зображені на наступному рисунку.

New Public Management

Рисунок 3: Інструменти НПА

Прозорість завдяки рахунку витрат і результатів	Управління якістю Орієнтація на потреби клієнта Орієнтація на кінцевий продукт	Нова модель управління Орієнтація на надання послуг
Вільні і чесні вибори	Ефективне управління	Чітке розмежування сфер відповідальності Прозорість
Контрактний менеджмент Розмежування рівнів ухвалення рішень	Прозорість витрат Орієнтація на кінцевий продукт	Орієнтація на потреби клієнта Орієнтація на надання послуг

Це схематичне зображення інструментів НПА здебільшого відповідає переліку ознак у концепції НПА Бушора

1. Орієнтація на потреби громадянина і клієнта (наскрізний/цілісний менеджмент якості/Total Quality Management)
2. Необхідність зниження затрат та підвищення результативності (раціональна організація виробництва)
3. Управління, орієнтоване на кінцевий продукт чи досягнутий ефект на виході, а не на ресурси вході (бюджети, місця виникнення витрат)
4. Розмежування стратегічного (політичного) та оперативного рівня (органи управління, відомства)
5. Розмежування функцій надавача послуг (провайдера) і фінансиста послуг (грошодавця)
6. Створення структур управління, близьких за характером до концерну
7. Замовлення на послуги (контракти) структур, що надають послуги з метою реалізації економічних завдань в інтересах загалу
8. Конкуренція на внутрішньому ринку, зовнішній розподіл замовлень і приватизація
9. Обширний контроль на відповідність критеріям якості та результативності (контролінг)
10. Практикування немонетарних стимулів і оплати праці за результатом.

Нове публічне адміністрування є найбільш новітньою системою керівництва у сфері публічного адміністрування у світі, яка формується наразі майже у всіх

New Public Management

промислово розвинених країнах світу. Вона була створена в англomовних країнах у другій половині 80-х рр. і досягла високого рівня розвитку передовсім у Новій Зеландії. Тут було здійснено приватизацію громадських і державних підприємств, де-регуляцію приватного і державного ринку праці та чітке розмежування між стратегічними функціями держави в особі політичного керівництва (ЩО має робити держава) та оперативною реалізацією завдань в особі органів управління, а також приватних або самостійних структур (ЯК здійснюється виконання функцій). Органи управління та приватні структури виконують делеговані їм державою функції на основі „замовлень“ з визначеними кількісними та якісними параметрами, в рамках яких і узгоджується фінансова винагорода („наряд“ на здійснення послуг і глобальний бюджет).

2. Умови в Україні

Створення високопродуктивної системи державного управління в Україні є передумовою подальшої демократизації, економічного розвитку та справедливого розподілу ресурсів. У цьому зв'язку особливе значення відіграє реформа у сфері управління з метою підвищення ефективності державної політики та діяльності уряду.

Реформа управління в багатьох країнах або перебуває у стадії підготовки, або вже запроваджується, однак з опорою на різний досвід і з усвідомленням того, що тут не існує єдиного алгоритму дій. Про це свідчать і численні наукові праці.¹

Державна служба в Україні лише в окремих випадках відповідає вимогам професійного управління. І доступ до державної служби, і практика підвищення по службі є заполітизованими і значною мірою ґрунтуються не на результатах роботи чи рівні кваліфікації. Це стосується як керівних посад, так і широкого загалу

¹ ¹ Порівняльний аналіз запровадження нового публічного адміністрування див.: Norman Flynn und Franz Strehl (1996), **Public Sector Management in Europe**, Prentice Hall, London; Kettl, Donald (1998), „**New Public Management: Pitfalls for Central and Eastern Europe.**“ Public Management Forum 1 (4); Batley, R. (1999) „**The Role of Government in Adjusting Economies: An Overview of Findings.**“ International Development Department, University of Birmingham, Birmingham, Alabama;

New Public Management

працівників сфери державного управління.

Державна служба для правлячої еліти завжди була ресурсом створення робочих місць для своїх партійних активістів, а тому в ній існує надмір співробітників. Отже, слід рахуватися з можливістю того, що при аналізі реальних потреб і з урахуванням обсягу послуг, що надавалися досі, оптимальна кількість робочих місць може виявитися суттєво меншою від тої, що існує наразі. Тут є дві можливості: можна або скоротити державну службу до тієї кількості співробітників, яка їй справді потрібна, що зумовить необхідність звільнень і навряд чи є реальним з політичних міркувань, або ж спробувати суттєво збільшити обсяг послуг з тією ж чисельністю наявних співробітників. Але при цьому, швидше всього, не обійтися без інтенсивних інвестицій у фахову підготовку та підвищення кваліфікації.

Ще однією перепорою на шляху до втілення нового публічного адміністрування в практику є потік нормативних врегулювань, які з огляду на кількість неможливо втримати в полі зору і які застосовуються довільно. Ці врегулювання носять нормативно-впорядковувачий характер і не орієнтовані на сам процес надання послуг. Це означає, що державне управління в Україні демонструє яскраво виражену тенденцію до регламентації життя громадянина, а не до надання йому потрібних послуг. Наявність такої тенденції зумовлює ментальну „блокаду“ в тих випадках, коли йдеться про активне запровадження концепції нового публічного адміністрування, згідно з якою все, що не є корисним для громадянина, слід кваліфікувати як марнотратство. Водночас Україна відзначається заскорузлістю адміністративного законодавства, якому бракує гнучкості, навіть якщо не брати до уваги чинник корупції.

Система органів управління має доволі сильно виражену ієрархічну побудову і живить відчуття самоцінності керівного прошарку на всіх рівнях. Нівелюючий вплив підходу, в основу якого покладено концепцію нового публічного адміністрування, може спричинити у зв'язку з цим чималі проблеми.

В цілому шанси на запровадження нового публічного адміністрування виглядають не надто добре. Однак, з іншого боку вже нині існують мільйони громадян,

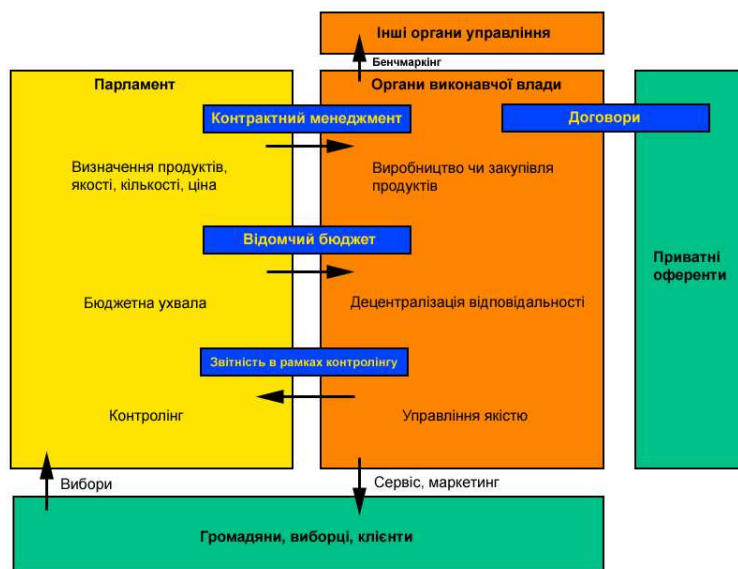
New Public Management

які потерпають від неспроможності уряду забезпечити їм надання вкрай необхідних послуг. З огляду на крихість демократії в Україні та схильність громадян довіряти владу в надзвичайних ситуаціях популістам або навіть авторитарним особам, запровадження адміністративної діяльності, орієнтованої на кінцевий результат, є вкрай нагальною справою.

3. Нова модель управління

Як згадувалося вище, нове публічне адміністрування базується на новій моделі управління та підході, в основу якого покладено принцип змагальності. Розглянемо спочатку нову модель управління.

Рисунок 4: Нове публічне адміністрування і керування ним



Мета нового публічного адміністрування полягає в тому, щоб досягнути таких змін у сфері громадського і державного управління, які хоча й не перетворять його на підприємство, але максимально наблизять до нього. Публічне адміністрування як сфера надання послуг громадянину, зобов'язане враховувати новітні досягнення у продуктивній і ефективній організації надання послуг у промисловості, не орієнтуючись при цьому лише на прибуток, що є неминучою умовою діяльності будь-якого підприємства, якщо воно прагне утвердити себе у конкурентній боротьбі.

New Public Management

Це не є недосяжною метою, і про це свідчить досвід багатьох країн (Швеції, Нідерландів, Швейцарії, Нової Зеландії, Німеччини та ін.), які декілька років тому усвідомили потребу в реформуванні. Це питання набуває дедалі більшої ваги також і в інших частинах світу, а тим самим і в країнах з колишньою плановою економікою.

Причини інтересу з боку політики та органів управління до НПА багатогранні і радше не досить виразно окреслені: система органів управління сподівається на більшу автономність і де-бюрократизацію, політики прагнуть, завдяки цій концепції, досягнути якомога швидшого фінансового оздоровлення бюджетів, тоді як уряди, а частково і парламенти, розраховують на додаткові можливості керівництва органами управління. Чимало політиків однак побоюються того, що уряду та органам управління, завдяки глобальним бюджетам, вдасться уникнути такої непопулярної у цьому середовищі необхідності виправдання витрат і позбавити парламент повноважень на ухвалення вагомих рішень через внесення на його розгляд бюджету, який ні про що не говорить. Виконавці певних завдань чи функцій розчаровані тим, що порівняльний аналіз витрат і результатів (бенчмаркінг) може спричинити скорочення бюджетного фінансування. Індикатори результативності за такої позиції буде проголошено „недостатніми“, а вся концепція в цілому – відхилена як недолугий „економічний наріст“ або ж як образа для професійного стилю виконання службових обов'язків.

Оцінка ефективності виконання посадових обов'язків у кожному конкретному випадку вимагає відповіді на такі запитання:

Які цілі, зумовлені потребами, потрібно забезпечити (ефект)?

Які послуги гарантують забезпечення цих цілей (кінцевий продукт)?

Хто має задовольнити потреби?

Яка кількість державних ресурсів знадобиться для цього?

Особливого значення у сфері публічного адміністрування набуває порівняльний аналіз витрат і результатів, особливо з урахуванням близьких до монопольного становища рамкових умов. Такі „клієнти“ як школа, підприємства з утилізації відходів або поліція не мають „вибору“, бо тут не існує альтернативних конкуре-

New Public Management

нтних пропозицій, а в деяких випадках (державна монополія на владу чи сфера юстиції) їх і не повинно бути. З огляду на те, що видатки тут часто і в доволі великих розмірах не покривають витрати, немає можливості забезпечити роботу системи лише шляхом стягнення зборів або ж запровадження „ринкових цін“, адже, по-перше, ринок з притаманною йому конкуренцією зустрічається у цій сфері доволі рідко, по-друге, йдеться не про справжні „ринкові ціни“, а лише доволі встановлену дотаційним шляхом „обмінну вартість“. Окрім витрат тут необхідно ретельно враховувати кінцевий результат та досягнутий ефект, що призводить до постійної полеміки про способи виміру та їхню якість. Тим самим, забезпечення якості у публічній сфері набуває ще більшої ваги і є частково ще комплекснішим феноменом, ніж у сфері приватних підприємств або структур. Тут йдеться про необхідність обширної оцінки шляхом аналізу, що вимагає чималих витрат. Її можна досягнути лише розлогими дослідженнями про ймовірні чи реальні ефекти від реалізації певних заходів з використанням усієї палітри існуючих методів.

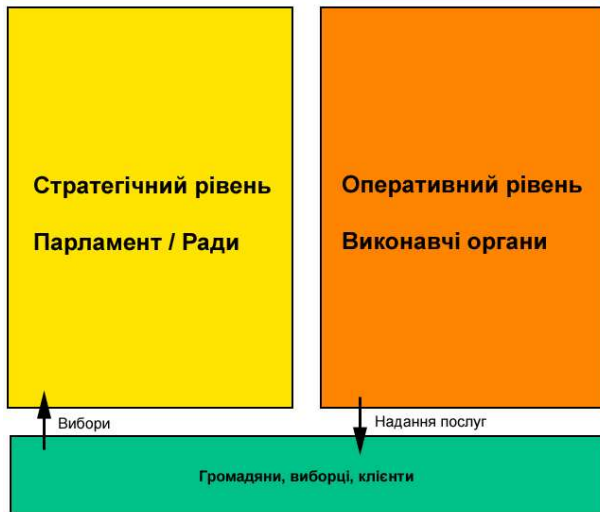
3.1 Вимоги і передумови

Приступати до реалізації концепції нового публічного адміністрування варто лише після того, як сформувалася достатньо велика „критична маса“ прибічників подібної реформи. Такі прихильники повинні бути як у адміністративному, так і в політичному середовищі. Оскільки громадяни здебільшого і так доволі часто критикують незадовільну продуктивність органів управління, тут навряд чи слід очікувати якоїсь протидії. Однак реформа потребує дієвої підтримки і з боку громадськості, щоб добитися необхідного тиску на політику та органи управління з боку громадян з метою успішного завершення процесу реформування.

Слід усвідомлювати, що подібна реструктуризація має свою ціну, але водночас економія, якої вдасться досягнути завдяки реформам, відкриє можливість відносно просто окупити вартість інвестованих у реформування інвестицій. Однак перш ніж приступати до реалізації нового публічного адміністрування, потрібно створити певні передумови, до яких належить розмежування сфер відповідальності між стратегічним та оперативним блоком (політика і адміністрація), з одного боку, та децентралізація забезпечення необхідними ресурсами, з іншого боку.

3.1.1 Розмежування сфер відповідальності

Як уже побіжно згадувалося вище, йдеться про визначення того, „Що“ і „Як“ слід зробити. На стратегічному рівні при цьому вирішується, що саме має забезпечити орган управління. Так, наприклад, на цьому рівні може бути висловлене побажання, щоб місто мало гарний вигляд, його парки і сквери були доглянуті, а дерева, що ростуть у місті – збережені.



З цією метою на стратегічному рівні визначаються обсяги і якісні параметри. Для цього ухвалюється рішення про те, як часто здійснюватиметься прибирання території і стрижка газонів. Оперативний блок, тобто органи управління, складають кошторис, необхідний для виконання таких послуг. Тим самим, вони звертаються до стратегічного блоку зі своєю пропозицією у формі фінансових зобов'язань. Якщо стратегічний блок погоджується з нею, укладається угода. Якщо ж стратегічний блок заперечує проти надто високої ціни пропозиції, то існує декілька можливостей досягнення домовленості. Так, можна знизити вимоги до якості або звернутися до органів управління з вимогою надати для порівняння пропозиції аналогічного характеру, щоб принагідно доручити здійснення відповідної послуги через залучення приватних надавачів послуг.

New Public Management



Справа може закінчитися і ухваленням на стратегічному рівні рішення про надання оперативному рівню більших фінансових ресурсів, тобто згодою з початковою пропозицією органів управління. Однак останнє слово при укладанні угод з питання про способи і форми надання послуг завжди залишається за оперативним рівнем. Саме на оперативному рівні приймається рішення про так званий розподіл ресурсів, тобто комбінацію ресурсів кадрового, інвестиційного та матеріального характеру для виготовлення продукту/надання послуги.

Таким чином, розмежування рішень стратегічного і оперативного характеру має своєю метою зменшення дублювання повноважень і сприяє чіткішому визначенню сфери відповідальності кожного рівня. Цього можна досягнути лише шляхом делегування повноважень рівню управління. З іншого ж боку, це означає також вивільнення додаткових ресурсів на політичному стратегічному рівні, що дозволяє ухвалювати добре продумані та справді важливі рішення, а також розпізнавати і оцінювати ефективність діяльності органів управління.

3.1.2 Поєднання фахової відповідальності з відповідальністю за ресурси

Характерною особливістю розподілу завдань у більшості органів державного і громадського управління є розмежування фахової відповідальності та відповідальності за ресурси. Завдання делегуються міністерствам, відомствам або ж іншим адміністративним підрозділам, а ресурси, потрібні для виконання цих завдань, закріплюються за ними переважно у формі деталізованого бюджету, що містить і рішення про розміщення (алокацію) ресурсів. З часом завдання стають

New Public Management

рутинною справою, а рішення про виділення ресурсів ухвалюються з орієнтацією не на делеговані завдання, а на наявність коштів. Так виникає розрив між завданнями/функціями та ресурсами, на що органи управління постійно дають одну відповідь: адміністрація сама встановлює кількість і якість надання відповідних послуг. Тим самим, вихолощується право парламенту та політиків на організацію бюджетного процесу на всіх рівнях у рамках формування бюджету.

4. Інструменти нової моделі управління

Інструменти нової моделі управління є важливою запорукою успіху при переході від адміністративної системи, що існувала досі, до нової форми управлінської діяльності, що відповідає вимогам „ефективного врядування“. В реальній політиці навряд чи можна скористатися всіма інструментами одразу. Тому повинен існувати точний план „монтажу“, тобто того, коли і який крок має бути зроблено в процесі побудови всієї системи, і які цілі з ним пов'язані. Кожний інструмент нової моделі управління сприяє покращенню ситуації. Тому кожний крок поліпшує ефективність і віддачу, однак синергетичного ефекту можна досягнути лише за умови раціонального планування послідовності „монтажу“ нової системи.

4.1 Орієнтація на кінцевий результат і ефект

Ефективне керування адміністративною діяльністю можливе лише з орієнтацією на кінцевий результат. Сьогодні цього ще не спостерігається. Традиційно керування сферою публічного адміністрування здійснюється головним чином „на вході“, тобто шляхом централізованого розподілу ресурсів. В планових бюджетах, адресованих тисячам установ, говориться, скільки грошей може витратити відповідний орган управління і яким чином він повинен це зробити, але ніде немає точних вказівок на те, які послуги повинні бути надані або яка продукція має бути виготовлена за рахунок цих коштів, і на який ефект реально може розраховувати обраний політик через такий канал впливу як бюджет.

Керування діяльністю органів управління з орієнтацією суто на „вхідні“ параметри забезпечує їм при виконанні численних послуг таку свободу дій, яку навряд чи можна виправдати навіть в умовах демократії. Адміністративний апарат, кот-

New Public Management

рому не потрібно доводити, що він конкретно робитиме з коштами, за якими щоразу звертається до політиків, постійно створює неконтрольовані резерви і нерационально використовує гроші, та ще й здебільшого без надання звітності. Політичне керівництво, яке мириться з тим, що органи управління самостійно визначають свої цілі і обсяги роботи, відмовляється від самої суті бюджетного права. Відсутність наскрізного і суворого зв'язку між ресурсами „на вході“ та результатами діяльності „на виході“ є конструктивним недоліком нинішнього управління, в тому числі й у тих країнах, в яких прекрасно діє бюрократія за Вебером, бо її метою ніколи не було ефективне надання послуг. Цей недолік і сьогодні неможливо усунути лише шляхом адресних втручань в окремі ланки виробничого процесу, якими б численними вони не були.

Фундаментальною ланкою, через яку можна встановити зв'язок між „входом“ і „виходом“ виробничих процесів, є продукт. За такого підходу незліченні різновиди адміністративної діяльності об'єднуються у відповідні продукти, що фіксуються у переліку продуктів за кількісними, якісними показниками та витратами, а також за цільовими групами та попитом клієнтів. Кількість створюваних продуктів не повинна бути надто малою, оскільки в іншому разі втрачаються можливості управління, але і не надто великою, бо це зумовлює надмірний потік інформації і ускладнює ухвалення стратегічних рішень.

На основі визначених продуктів та шляхом об'єднання багатьох продуктів у відповідні групи вибудовуються організаційні підрозділи управління, а також встановлюється обсяг їхнього фінансового і кадрового забезпечення. При цьому слід за найменшої можливості прагнути до такого становища, коли відповідальність за виготовлення якогось одного продукту не розпоршується по багатьох підрозділах, а зосереджується в одному з них. Якщо потрібні послуги інших підрозділів, вони „закуповуються“ у них. Таким чином, відповідальність зосереджується в одних руках.

З цієї схеми з усією ясністю випливає і основний принцип планування: „Спосіб організації визначається стратегією, а не навпаки“. Простіше кажучи, політичні цілі відтепер визначаються не готовністю чи здатністю органів управління: від-

New Public Management

тепер адміністрація сама повинна керуватися у своїй діяльності стратегічними замовленнями.

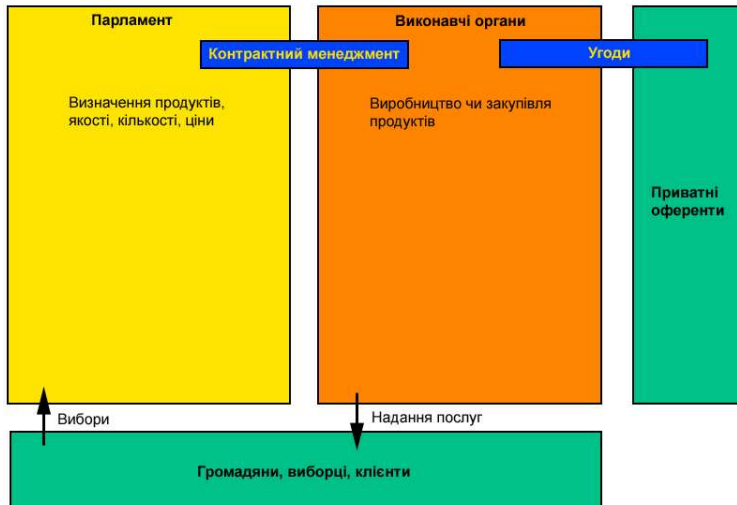
Розгалужена система інформування про фінансові затрати і продукти є тим орієнтиром, що допомагає покращити керування діяльністю органів управління. Завдяки забезпеченню зв'язку між калькуляцією витрат та кінцевим продуктом, досягається прозорість витрачання коштів, яка у свою чергу слугує основою фінансової відповідальності та виміру результатів діяльності окремих підрозділів. Однак, для цього необхідне існування дієвого контролінгу, орієнтованого на кінцевий продукт, та контрактного менеджменту.

Особливою проблемою керування з орієнтацією на кінцевий продукт є та обставина, що досягнутий результат вимірюється не лише кількісними, а й якісними параметрами. В країнах, де ідея надання адміністративних послуг не є чимось самим собою зрозумілим, дуже часто нехтують саме цим якісним елементом, а то і взагалі не надають йому жодного значення. Тому запровадження заходів з управління якістю у поєднанні з моніторингом задоволеності клієнтів є неабияким викликом для існуючих там систем управління.

4.2. Контрактний менеджмент

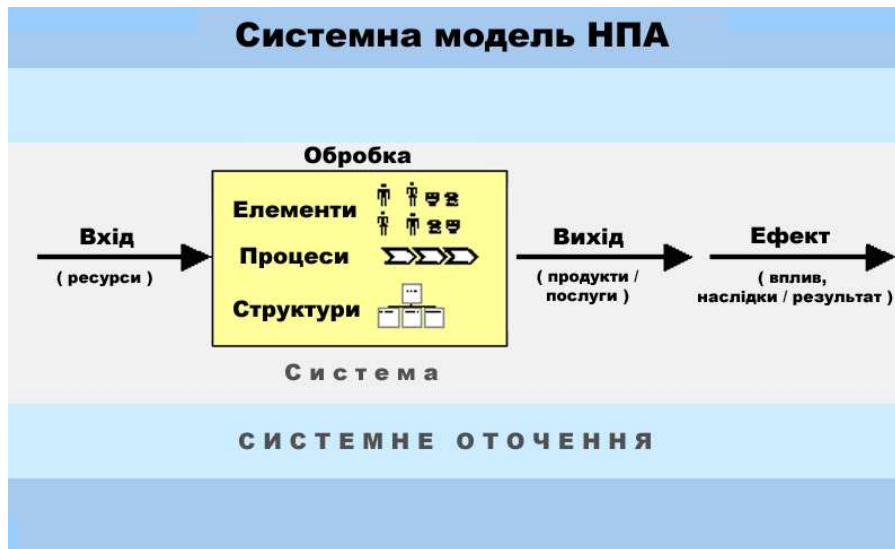
У керівництві адміністративною діяльністю досі домінували ієрархічні за своєю суттю рішення, що ґрунтувалися на окремих вказівках чи розпорядженнях. Таке становище змінюється в умовах контрактного менеджменту, коли керівництво здійснюється не шляхом окремих директив, вказівок або прямих втручань, а шляхом укладання цільових угод про надання послуг і виділення коштів. (Що, якій цільовій групі, з якою якістю і за якою ціною має бути надано в кожному конкретному випадку?)

New Public Management



Отже, під контрактним менеджментом слід розуміти керівництво діяльністю органів управління через укладання цільових угод, що охоплює увесь спектр: від визначення бажаних цілей і аж до контролю за їхнім досягненням. Основою контрактного менеджменту є угода між договірними сторонами. Кого ж слід вважати сторонами такого договору?

Це - політичне керівництво, з одного боку, і надавач послуг або оперативний рівень, з іншого боку. На практиці в залежності від особливостей державного устрою політичне керівництво складається із парламенту (парламентська система) або президента у взаємодії з парламентом (президентська система). На місцевому рівні такими сторонами можуть бути місцева рада, як орган політичного керівництва, і органи місцевого самоврядування, як її оперативні підрозділи. У розділі про розмежування сфер відповідальності зазначалося, що стратегічні цільові настанови формулюються органом, обраним громадянами, який повинен нести і відповідальність за них перед громадянами, тоді як оперативний рівень представлений професійними структурами і фахівцями з надання послуг, що несуть відповідальність за ефективне виконання робіт.



В системі органів управління також діє принцип контрактного менеджменту. За такого підходу керівництво окремих підрозділів повинне делегувати замовлення на надання послуг чи виконання робіт відповідальним співробітникам, котрі виконують в межах цього підрозділу окремі види робіт чи послуг, або ж певну їхню частину, і домовлятися з ними про обсяги робіт/послуг, бюджет та свободу дій.

Так звані контракти не є загальновідомими з практики ділового життя договорами, що мають юридичну силу, а цільовими домовленостями, обов'язковими для виконання в межах узгодженого проміжку часу. Вони включають в себе три стрижневих елементи: кількість, якість та бюджет.

Отже, у контрактах визначаються послуги, що мають бути надані, або продукти, що мають бути вироблені за певними кількісними та якісними параметрами (цілі діяльності), а також бюджет, необхідний для цього. Прикметною ознакою цих угод є те, що хоча замовник і дає визначення тому продукту, який він бажає отримати, однак не визначає того, яким чином це має бути зроблено. Це віддається на розсуд оперативним підрозділам (виконавцям), які повинні мати у своєму складі професійно компетентних співробітників², здатних забезпечити виконання відповідної послуги або відповідного виду робіт.

² Див. з цього приводу також розділ про передумови імплементації концепції нового публічного адміністрування і вимоги до бюрократії, сформульовані Вебером.

New Public Management

Такий інструмент як контракти несе в собі переваги і недоліки для обох сторін. Перевага для стратегічного рівня полягає у можливості трансформувати свої політичні цілі у показники, що піддаються виміру, і в рамках існуючих фінансових можливостей розмістити замовлення на їхню реалізацію. Таким чином, цей рівень визначає, чого він хоче досягнути за допомогою коштів, наданих в рамках бюджету, тобто бажаний для нього ефект і результат. Досі це завжди робили самі органи управління і виправдовували свою неспроможність або небажання посиленням на брак ресурсів. В цьому поза всяким сумнівом полягає неоціненна перевага для стратегічного рівня, тому що тим самим він відвойовує собі стратегічне керівництво у адміністративних органах. Однак він таїть в собі й недоліки для багатьох політиків. Адже такий підхід кладе край щедрим обіцянкам на кшталт: „квартири для всіх“ або „подолання безробіття“ чи „соціальна справедливість“. Тепер з'являється необхідність набагато більш предметного з'ясування того, про що конкретно йдеться, скільки це коштує і яких пріоритетів слід дотримуватися при використанні обмежених коштів. Тим самим, з усією ясністю постає дилема граничних витрат у соціальній політиці³.

Перевага оперативного рівня полягає в тому, що відтепер він звільняється від численних директив чи вказівок з боку часто некомпетентних служб і отримує свободу ухвалення рішень про способи забезпечення виконання цілей, сформульованих на політичному рівні. Водночас, завдяки творчому підходу та власній ініціативі, він отримує можливість зробити робочі місця привабливішими та надійнішими. Недолік для органів управління можна вбачати в тому, що відтепер вони змушені брати на себе також і відповідальність за невиконання поставлених перед ними цілей, а тим самим конкретизується і набуває зримих рис рівень їхньої ефективності, продуктивності, результативності та активності.

Ще одним необхідним елементом функціонування контрактного менеджменту є

³ Зростання граничних витрат у соціальній політиці можна проілюструвати, зокрема, на такому феномені: із 500 наявних осіб без місця проживання, першим 50 бездомним вдалося надати притулок з невеликими затратами. Але по мірі наближення до твердого ядра бездомних, представники якого відзначаються високим рівнем споживання алкоголю та наркотиків, витрати на розміщення у перерозрахунку на 1 особу суттєво зростають.

New Public Management

імплементация системи звітності (див. розділ Контролінг), яка надає у розпорядження замовників всю релевантну для керівництва процесом інформацію, а також документально фіксується перебіг виконання робіт чи надання послуг таким чином, який дає можливість замовнику в будь-який момент часу провести додаткові переговори із надавачем послуг.

4.3 Делегування відповідальності за ресурси

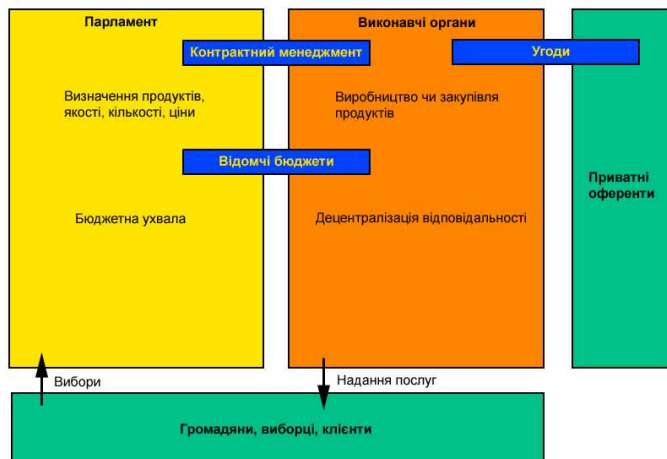
Контрактний менеджмент націлений на те, щоб сконцентрувати інтерес і увагу адміністративних підрозділів у першу чергу на результатах їхньої діяльності. З технічної точки зору це досягається наступним чином: послуги або роботи, що мають бути виконані відповідним підрозділом, чітко визначаються у описі кінцевого продукту або у бюджеті, орієнтованому на продукт. З метою їхньої розробки відповідний підрозділ отримує бюджет, орієнтований на продукти його діяльності, за рахунок якого він повинен забезпечити всі види робіт, необхідні для виробництва своїх продуктів. Роботи, які він замовляє в інших організаційно-структурних підрозділах, теж підлягають оплаті.

Бюджет не може збільшуватися. Відхилення фактичного стану від контрольних показників в бік зростання, що спостерігаються впродовж бюджетного року і є нормальним явищем, слід компенсувати за рахунок самого бюджету. Додаткові кошти виділяються парламентом лише в разі суттєвого розширення завдань, яке не могло бути сплановане заздалегідь відповідним підрозділом, а відповідні компенсуючі ресурси були вичерпані до цього. Позитивний або менш позитивний рівень роботи підрозділу вимірюється рівнем виконання угоди про надання послуг або виконання робіт (контрактів).

Щоб працювати таким чином, підрозділам потрібна достатня свобода дій. Їм слід надати можливість самим приймати рішення щодо конкретного способу виконання замовлення на виконання робіт/надання послуг. З цієї ж причини їм слід делегувати відповідальність за використання своїх ресурсів (грошей, штатних посад, персоналу, матеріальних засобів) у відповідності з цільовим призначенням. В рамках сформульованих заздалегідь на центральному рівні правил їм слід дозволити вільно розпоряджатися ресурсами і обмінюватися ними між со-

New Public Management

бою.



Усвідомлення підрозділами своєї відповідальності перед клієнтом в умовах ринку можна досягнути лише шляхом передачі їм відповідальності за ресурси. Керівник адміністративного підрозділу, де систематично виникають чималі черги громадян, в умовах децентралізації відповідальності за використання ресурсів отримує можливість вільно і незалежно від втручань окремих осіб розпоряджатися наданими йому ресурсами, завдяки чому зможе вжити заходів для гнучкого використання наявних співробітників з урахуванням періодів найбільшого напливу відвідувачів. Таким чином, він поступово навчиться сприймати людей, що чекають своєї черги, як „своїх“ клієнтів, і поступово увійде в роль надавача послуг у відносинах з ними. Лише в такому разі він зможе взяти на себе обширну відповідальність за раціональну організацію роботи свого підрозділу (децентралізація загальної відповідальності).

Для кращого усвідомлення відповідальності за ресурси підрозділам слід делегувати такі основні функції у сфері менеджменту, управління процесами та контролінгу:

- Організація та використання штату співробітників
- Інформаційне забезпечення та автоматизація процесів
- Планування бюджету і ресурсів
- Розпорядження наявними засобами
- Попередня і підсумкова калькуляція досягнутих результатів

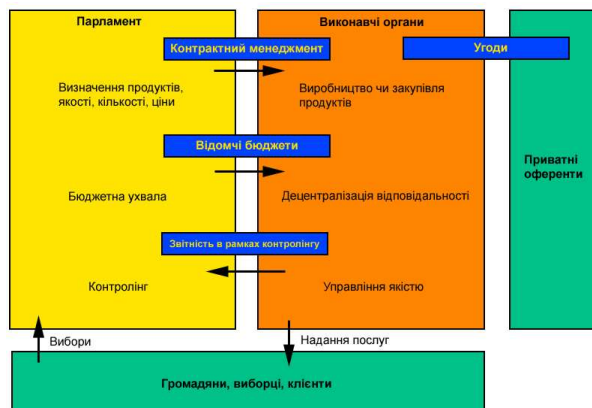
New Public Management

- Облік витрат і результатів
- Аналіз відхилень від запланованих показників на основі досвіду економічної діяльності підприємств
- Звітність.

Підрозділи повинні регулярно звітуватися перед політичним керівництвом про виконання свого замовлення на виконання послуг/робіт і обґрунтовувати відхилення. Вони представляють власний підсумковий балансовий звіт.

4.4 Контролінг

Контролінг означає не що інше, як управління або керування. Однак це поняття часто тлумачиться невірно. Такі поняття як „контроль“ чи „ревізія“ за принципом „знайти винуватця і покарати його“ є лише конотаціями, пов'язаними з цим поняттям. А тому запровадження контролінгу, передовсім у політичному процесі, є фактично неможливим. Більшості урядів світу невідомий контролінг, а тому вони не мають у своєму розпорядженні інструменту управління процесом, який подає сигнали тривоги задовго до відхилень від запланованих параметрів.



Контролінг можна визначити як цілісну концепцію ефективного та економного керування адміністративною діяльністю задля досягнення сформульованих заздалегідь цілей. В такому випадку функція контролінгу полягає у забезпеченні необхідним обсягом інформації в потрібний момент часу зі ступенем компресії, адекватним відповідному рівневі керування.

Контролінг охоплює усі функції призначені для покращення інформаційного забезпечення керівних інстанцій. Водночас він поширюється і на часткові функції,

New Public Management

зокрема виявлення потреб у інформації, збір інформації, розробка, а також практичне застосування методів аналізу і оцінки та попереднє опрацювання інформації з метою планування і контролю результатів.

Тим самим контролінг є чимось більшим, аніж контроль. Він полягає у наданні обсягів інформації, необхідних для управління процесом.

В залежності від часової перспективи, ступеня компресії інформації та значення для територіальної громади розрізняють стратегічний і оперативний контролінг.

Стратегічний контролінг стосується довгострокових цілей і планування на тривалу перспективу, зокрема орієнтації на взірець, ідеал, котрий, як правило, є порівняно абстрактною величиною, але відіграє центральне значення у загальному процесі управління. Натомість оперативний контролінг пов'язаний з повсякденною діяльністю структурних підрозділів. Він є детальним, конкретним і включає в себе короткострокові прогнози на майбутнє. Такий контролінг, хоча й має неабияке значення для організаційно-структурних підрозділів, однак зазвичай не посідає провідного місця у загальному керуванні адміністративною діяльністю.

4.4.1 Облік витрат і результатів

Контролінг, що забезпечує підтримку керування управлінськими процесами, тісно пов'язаний з обліком за витратами і результатами. Завдяки такому обліку забезпечується системна прозорість витрат і результатів і створюється можливість для органів управління конкретно з'ясувати економічність альтернативних підходів.

Системи обліку і звітності, що застосовувалися досі в органах публічного адміністрування - за умови, що вони взагалі практикувалися всерйоз і не слугували радше прикриттям для видатків - не забезпечують прозорості співвіднесення затрат і виконаних робіт чи послуг. В більшості випадків здійснюється облік грошових надходжень та споживання грошових ресурсів. На противагу такій системі обліку, обрахунок за витратами і результатами забезпечує зв'язок із часовими параметрами (період), зв'язок з результатами діяльності, а отже - і з досяг-

New Public Management

нутим успіхом/ефектом. Особливо важливим при переході на цю систему бухгалтерського обліку є те, що різноманітні послуги в рамках вже відомої нам орієнтації на кінцевий результат визначаються як продукти. Адже лише таким чином окремі продукти можуть безпосередньо співвідноситися з витратами (облік за носієм/суб'єктом витрат) і відпадає необхідність у їхньому облікуванні у формі загальних накладних витрат.



Облік витрат і результатів включає в себе

- Облік за видом витрат, котрий показує, який тип витрат (видатки на оплату персоналу, матеріальні витрати тощо) необхідний при виконанні робіт/послуг
- Облік за місцем виникнення витрат, котрий вказує, на яку ланку (відділ тощо) мають припадати витрати
- Облік за носіями/суб'єктами витрат, в якому сходяться дані про різноманітні видатки на виробництво продукту і таким чином створюється основа для розрахунку ціни послуги.

Запровадження обліку витрат і результатів є однією із найбільших перепон у публічному адмініструванні, тому що вимагає нового мислення, якого можна досягнути лише у процесі тривалого навчання. Але попри це саме облік за витратами і результатами є однією із найбільш важливих передумов продуктивності в роботі та ухвалення виробничих рішень, орієнтованих на економію коштів. При цьому неабияку роль може відіграти і процесно орієнтоване управління витра-

New Public Management

тами, бо воно дозволяє отримати дані про глибину виробництва⁴ і сприяє ухваленню стратегічних рішень про те, наскільки глибоко розгортаються виробничі процеси у сфері публічного адміністрування і які зовнішні закупівлі доцільно здійснювати у приватних структур, щоб досягнути суттєвого ефекту економії коштів.

4.4.2 Перебудова системи бухгалтерського обліку

У сфері публічного адміністрування бюджет віддзеркалює наявні фінансові кошти на певний період часу. Однак у ньому немає остаточно сформульованої норми споживання ресурсів, яка зрештою лягає в основу обрахунків вартості витрат на виробництво відповідного продукту. Тут йдеться головним чином про зношування матеріальних цінностей та втрати у вартості споруд і будинків. Наприклад, для того щоб підрахувати витрати на освіту учня, необхідно також включити до калькуляції втрати у вартості шкільного будинку і споруд, що належать до нього.

Багато країн не мають системи бухгалтерської звітності, в якій враховувалися б ці показники. Камералістиці, що зазвичай застосовується у сфері публічного адміністрування, невідомі майнові величини та показники їхнього зношування, а тому вони не можуть бути включені в розрахунки у формі амортизації. Це можна зробити лише за умови запровадження бухгалтерського обліку, при якому зміни в стані майна враховуються і відображаються у балансі.

Тому запровадження нового публічного адміністрування вимагає перебудови системи бухгалтерського обліку, щоб отримати максимально оперативну і широку інформацію про реальне споживання ресурсів. Здебільшого для цього застосовується так званий „подвійний запис“*.

⁴ Глибина виробництва є показником кількості стадій у виробничому адміністративному чи промисловому процесі. Чим більша глибина виробництва, тим більше виробничих кроків здійснюється у сфері управління. При цьому слід ставити перед собою запитання, чи не краще і вигідніше певні первинні промислові продукти закуповувати на вільному ринку, і тим самим знижувати вартість кінцевого продукту або підвищувати його якість. Тут доводиться постійно ухвалювати рішення: „виробляти самому чи купувати“ („make or buy“).

* Спосіб бухгалтерського обліку, згідно з яким всяка зміна у наявності і стані коштів та засобів підприємства впливає на підсумки принаймні двох рахунків – прим. перекл.

4.4.3 Система звітності

Складовою частиною всіх концепцій контролінгу є система звітності. Свободу дій, досягнуту завдяки децентралізації та делегуванню повноважень, слід розумно поєднати з обов'язком звітності для тих, хто отримав цю свободу і хто відтепер повинен звітуватися перед замовником про те, що він робить із довіреними йому ресурсами, і чи їй справді йому вдається досягнути встановлених цілей і стандартів якості. Мета звітності полягає у нагромадженні в міру необхідності важливої для керівного рівня інформації. При цьому, як правило, головну роль відіграють показники та системи показників. Основним джерелом таких показників є облік за витратами і результатами. Тому важливою запорукою успіху є систематична підтримка шляхом такого бухгалтерсько-фінансового обліку. Це означає необхідність одночасного (паралельного) впровадження у практику адміністративної діяльності як нової звітності, так і системи обліку за витратами і результатами.

В рамках загальної системи звітності розрізняють три типи звітності:

В рамках орієнтації на кінцевий продукт послуги, що пропонуються системою публічного адміністрування, визначаються як продукти. Звіти, орієнтовані на продукт, містять описання продукту і водночас слугують базою для обрахунків за носієм/суб'єктом витрат. При цьому звіти дають відповідь на запитання: „Які витрати зумовлює виробництво продукту?“, „Яких цілей по якості та кількості/обсягах заплановано досягнути?“ Окрім цих звітів надаються також бюджетні звіти про використання бюджетних коштів та зміни у видах витрат. Окрім цього, існують ще й звіти з конкретного приводу, які містять детальну характеристику розвитку в окремих сферах/напрямах.

4.4.4 Процес формування бюджету

Метод планування бюджету, що практикувався досі, полягав у максимальному залученні до бюджетного процесу статистичних показників минулого року, на основі яких формувалася заявка з боку відомств чи їхніх структурних підрозділів до центрального фінансового управління на отримання коштів у новому році. Внаслідок такого підходу при управлінні коштами не враховуються інноваційні витрати і з огляду на відсутність заздалегідь сформульованих цільових показни-

New Public Management

ків при втраті коштів здійснюється і менший обсяг послуг/робіт. Процес формування бюджету в рамках нового публічного адміністрування відштовхується від зворотного підходу. Політичне керівництво заздалегідь визначає базові показники, що кладуться керівним адміністративним рівнем в основу загального бюджету. Ці базові бюджетні параметри, встановлені за принципом „згори – донизу“, співставляються з бюджетами окремих відомств, сформованими за принципом „знизу – догори“, і в кінцевому підсумку верстається загальний бюджет. В рамках відповідного відомства здійснюється подальший розподіл бюджетних коштів, внаслідок якого кожен організаційно-структурний підрозділ отримує бюджет для виконання певних послуг чи робіт. В рамках цього бюджету організаційно-структурний підрозділ може самостійно планувати процес виконання відповідних послуг чи робіт. Оскільки цей процес завжди розгортається в умовах змагальності (див., Розділ „Бенчмаркінг та конкуренція з приватними структурами“), мета організаційно-структурного підрозділу повинна полягати в тому, щоб забезпечити таку організацію факторів виробництва, за якої в межах визначеного обсягу фінансування можна досягнути максимального результату або ж у рамках визначеної мети забезпечити мінімальне споживання ресурсів. (система „Мінімакс“).

4.5 Орієнтація на потреби громадянина/споживача

Стрижнева фраза в концепції нового публічного адміністрування звучить так: „Все, що не служить задоволенню потреб громадянина, є марнотратством.“ Вона несе в собі думку про те, що адміністрування не є самоціллю, і перед ним стоїть одне завдання: забезпечити надання громадянину послуги, на отримання якої у нього є право. В деяких країнах було розроблено так звану „Хартію громадян“ („Citizen Charter“), в якій узагальнено весь обсяг правових претензій громадянина як платника податків стосовно держави. В такій ситуації громадянин перестає бути підданим держави, він стає її клієнтом, що має права на отримання певного обсягу послуг визначеної якості, завдяки своєму фінансовому внеску в розвиток держави.

В Мумбаї (Індія) тамтешня організація споживачів під назвою ССС („Координаційна Рада Споживачів“/ Consumer Coordination Council) дала таке визначення

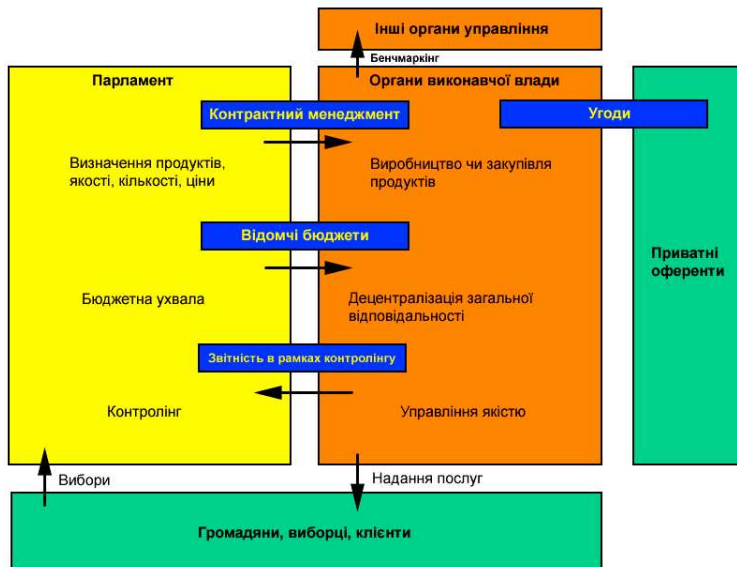
New Public Management

головних пунктів „Хартії громадян“:

- Якість: програма забезпечення і поліпшення якості публічних послуг.
- Вибір (choice): якомога ширша можливість вибору між конкурентами є найкращим способом покращення якості та забезпечення доступної ціни.
- Стандарти (standards): громадяни мають знати, яких стандартів слід дотримуватися і до яких дій вони можуть вдатися в разі неналежного рівня тієї чи іншої послуги.
- Користь/цінність (value): громадянин як платник податків в рамках бюджетного планування має право на отримання фінансово вигідних послуг за сплачені ним податки.
- Підзвітність (accountability): за дотримання стандартів відповідають конкретні особи чи організації, похибки чи порушення, допущені в роботі, підлягають покаранню.
- Прозорість (transparency): не лише завдяки оприлюдненню, а й забезпеченню легкого доступу до інформації про правила і процедури, а також можливості оскарження.

Отже, держава в рамках такого підходу розглядається як сучасне підприємство із надання послуг, яке частково діє в умовах конкуренції з приватними offerентами, з іншого ж боку, в певних сферах за нею зберігається функція монополіста у наданні послуг, яка однак пов'язується із зобов'язанням постійно прагнути до забезпечення оптимального рівня поставок і якості в рамках бенчмаркінгу (порівняльного конкурентного аналізу) з іншими органами сфери публічного адміністрування.

New Public Management



Однак класична адміністрація вбачає в собі насамперед впорядковуючу і організовуючу інстанцію, покликану дисциплінувати громадянина, а тому діапазон її діяльності є доволі вузьким і не підлягає вимогам щодо якості. Крім того, адміністрація традиційно значною мірою замикається на собі і сприймає громадянина, котрий прагне реалізувати своє право, як чинник, що заважає її роботі. Концепція нового публічного адміністрування сповідує цілком нові критерії. Її головні принципи сформульовано наступним чином: максимальна наближеність до потреб клієнта/громадянина, спосіб мислення, орієнтований на забезпечення належного сервісу, гнучкість та здатність до новаторських рішень у забезпеченні сервісних послуг.

Відтепер завдання адміністрації полягає у створенні прозорості та доступності послуг, забезпеченні належного рівня підготовки персоналу для обслуговування клієнтів та запровадженні рамкових умов, орієнтованих на сервіс. Цього можна досягнути, зокрема, шляхом реалізації таких заходів:

- Широке і активне інформування громадян про асортимент послуг, щоб забезпечити можливість оцінки та свідомого вибору на користь конкретної послуги або ж відмови від неї.
- Забезпечення досяжності послуги в часі і віддалі, тобто децентралізація надання послуг і запровадження зручного для громадян режиму роботи.

New Public Management

- Підготовка співробітників до роботи з клієнтами.
- Покращення якості прийому громадян та реалізація заходів з маркетингу, зокрема, досліджень рівня задоволеності клієнтів або ж адаптації асортименту послуг до наявного попиту.
- Тут насамперед важливо постійно підтримувати діалог з громадянами з метою контролю вжитих заходів на відповідність запитам клієнтів. Добре зарекомендували себе на практиці опитування клієнтів та створення системи розгляду і вирішення скарг. Окрім належної якості послуг та покращення іміджу адміністрації такий підхід забезпечує ще й дослідження побажань клієнтів або ж їхніх пропозицій та ініціатив.

Однак лише однієї орієнтації на клієнта все ж недостатньо. Необхідно допомогти клієнту позбавитися часом надмірно вичікувальної або споживацької позиції щодо держави і роз'яснити йому, що кожна послуга має свою ціну, яку треба сплатити. А також те, що ця ціна неодмінно сплачується або ним самим (платежі і збори), або іншими (платники податків), або майбутніми поколіннями (заборгованість), або ж за рахунок експлуатації національного багатства, наприклад, нафти тощо.

З огляду на фінансову ситуацію майже всіх органів публічного адміністрування багато з них вимушені приймати рішення про скорочення обсягу адміністративних послуг/робіт і делегування їхнього виконання третім особам, оскільки держава не може фінансово забезпечити попередній обсяг діяльності. Діалог з громадянами з цих питань можливий лише тоді, якщо орган управління може назвати ціну за свої послуги і довести її обґрунтованість через співставлення видатків та досягнутих результатів. Наближеність до потреб громадян означає також забезпечення прозорості у питанні про те, що можна реально зробити, а що є неможливим. В рамках концепції нового публічного адміністрування держава змушена буде зосередитися на своїх стрижневих повноваженнях і функціях (внутрішня та зовнішня безпека, зовнішні зв'язки, забезпечення верховенства права, великі інфраструктурні проекти, захист конституційного устрою і т.д.), тоді як органи місцевого самоврядування теж повинні будуть сконцентрувати свої зусилля на стрижневих на-

New Public Management

прямках діяльності (забезпечення основних життєвих потреб, утилізація відходів, землекористування, розвиток територій тощо)⁵. У цих сферах органи публічного адміністрування повинні посідати сильну позицію і забезпечувати надійність у наданні послуг.

Інші види діяльності дедалі більше будуть передаватися приватним структурам, з якими і здійснюватимуться розрахунки, або ж виконуватимуться самими об'єднаннями громадян, будинків, вулиць чи кварталів. Тут з усією очевидністю з'ясовується і те, що орієнтація на громадянина не обмежується відносинами клієнт-постачальник, адже громадянин теж отримує свою функцію у сфері надання послуг.

4.6 Персонал

Персонал є ключовим чинником успішного процесу модернізації. Модернізація системи публічного адміністрування можлива лише за умови повноцінного використання людських ресурсів, або ж – якщо тут існують певні недоліки – за умови поліпшення якості людського капіталу. Неодмінно слід залучати до цього процесу співробітників, бо ігнорування цього принципу може спричинити розгубленість, а часто і параліч волі до дії, і стати на заваді реформуванню. Тут уже на ранній стадії слід чітко сформулювати цілі, що допоможуть співробітникам уявити собі значення модернізації і покажуть вигоди та переваги, які впливають для них з цього процесу.

Для успішної організації управління персоналом потрібно здійснити низку різних заходів. У центрі уваги тут має перебувати енергійна і наступальна політика у сфері підвищення кваліфікації. Йдеться про кампанію підготовки з метою засвоєння знань у галузях економіки підприємства, менеджменту та комунікації. Для цього необхідно здійснити цільові інвестиції у покращення фахової та соціальної компетенції співробітників. Такі заходи особливо необхідні в тих країнах, де доступ до державної або публічної служби здебільшого визначається не критеріями

⁵ Цю тенденцію до концентрації на стрижневих повноваженнях і функціях називають також формуванням „раціональної/стрункої держави“.

New Public Management

ми кваліфікації чи досягнень у практичній роботі, а міркуваннями непотизму та політичними орієнтаціями.

На доволі часте питання про те, чи взагалі можна говорити про запровадження концепції нового публічного адміністрування в умовах існування бюрократії, побудованої на цінностях у визначенні Вебера, напевне можна дати таку відповідь: така бюрократія полегшує втілення цієї концепції в життя, однак тут не слід керуватися лише такою однією передумовою. Хоча б тому, що бюрократії в дусі Вебера чужі принципи ефективності та результативності у сфері публічного адміністрування, що є нагальною метою концепції нового публічного адміністрування.

В процесі імплементації неабияку роль відіграють методи та засоби роботи, що створюють сприятливий клімат для успішного запровадження принципів менеджменту у сфері публічного адміністрування. До них належать

- Заміна надмірного розподілу праці „роботою у складі єдиної команди“,
- Заміна численних ієрархічних шаблів горизонтальною організацією,
- Заміна принципу виконавців проектним менеджментом,
- Заміна вузької спеціалізації обширною фаховою обізнаністю,
- Заміна управління шляхом численних правил та детальних врегулювань цільовими нормативами,
- Заміна системи формування окремих справ створенням комп'ютерних мереж
- Заміна принципу грошового забезпечення заробітною платнею за результатами діяльності.

Ці принципи менеджменту в багатьох країнах часто вступають у протиріччя з формами діяльності, що практикувалися досі, а також передовсім із багатьма законами в галузі трудового законодавства та позірним доробком працівників сфери державного й публічного управління.

4.7 Інформаційна техніка

Зазначені вище принципи менеджменту та нові форми управління вимагають досконалих інформаційних систем. Систематизація інформації та швидка комунікація, компактне узагальнення масивів даних для потреб управління і можливості доступу до банків даних з метою забезпечення запитів клієнтів потребують мережі ЕОМ, котра уможливіє оперативну і передовсім надійну роботу.

Без систем комунікації та інформатизації із застосуванням структурної мережі „клієнт – сервер“ неможливо забезпечити управління структурними підрозділами, що діють в умовах децентралізації, а також належний рівень обробки даних про клієнтів. Лише завдяки такій технології можна гарантувати реалізацію принципу „єдиного вікна“ (One-Stop-Shop)⁶ у контактах з клієнтами. Адже ця форма дає співробітникам можливість доступу до сукупного фонду інформації органу управління, а завдяки цифровим посібникам з організації роботи можна забезпечити повсюдне виконання будь-якої послуги адміністративного характеру незалежно від часу або місця.

4.8 Управління якістю

Будь-якому продукту, в т.ч. і супутнім послугам, притаманна велика кількість ознак, що піддаються диференціації. Спочатку якість розглядалася як пучок властивостей предмета чи послуги, що слугував об'єктивним індикатором придатності до практичного вжитку („підхід до якості, орієнтований на продукт“). Однак, незабаром було зроблено висновок, що існують продукти, які попри наявність всіх потрібних властивостей не викликають зацікавленості у покупців. Отже, якщо йдеться про попит, що піддається визначенню, справа вочевидь залежить ще й від того, яку оцінку дає якості того чи іншого продукту сам клієнт.

⁶ **One-Stop-Shop**: підрозділ у структурі органу управління, покликаний забезпечити максимально зручне обслуговування громадян, що бажають вирішити питання адміністративного характеру, одним службовцем і однією службою. За таких умов відпадає необхідність звертатися до різних установ з різних питань, наприклад, реєстрації транспортного засобу, здійснення платежів чи подачі заяви на отримання певних соціальних послуг. Всі вони вирішуються однією особою в рамках однієї установи.

New Public Management

Для суб'єктивної оцінки продуктів з боку клієнтів вирішальними є наступні критерії:

Продукт має відповідати вимогам та передбаченій меті свого використання.

Крім того, він повинен бути високоякісним за тими параметрами, які мають вирішальний вплив на вибір клієнта (селективний ракурс якості).

Продукт також повинен добре виглядати на фоні порівнянні з аналогічними продуктами виробників-конкурентів з точки зору роботи і ціни (порівняльний ракурс якості). Чим більше відповідає цим вимогам той чи інший продукт, тим вищим буде попит на нього з боку клієнта („підхід до якості крізь призму клієнта"). Однак вимоги клієнта до якості лише в рідких випадках є доволі твердо сформованими. Отже, йдеться і про необхідність виявлення очікувань клієнта (часто не озвучених у явній формі) через реалізацію належних заходів, отримання правильних висновків і послідовний моніторинг.

Третій різновид підходу до якості („підхід до якості з точки зору корисності/ цінності") має вочевидь значення саме для сфери публічного адміністрування, причому саме там, де вона позбавлена конкурентного середовища і не може пропонувати свої послуги на умовах самоокупності з політичних міркувань (приклад: транспортна сфера, школи).

Тут сприйняття клієнта не є абсолютним фактором. Воно неминуче має пройти через такі додаткові фільтри як можливість фінансування та політично бажані наслідки (досягнутий на виході ефект /Outcome). Конкуренція та порівняння результатів є головними засадами підвищення цінності/корисності в рамках нового публічного адміністрування.

З плином історії змінювалася також філософія та організація господарчої політики, націленої на оптимальне задоволення потреб клієнтів. Три основні стадії цього розвитку можна стисло описати таким чином:

У найдавнішій концепції управління якістю головна увага приділяється кінцевому контролю готового продукту. При цьому перевірка здійснюється власним підрозділом з „контролю за якістю". В разі відхилень від заданих параметрів якості здійснюється негайне (відбраковка, доведення до належних кондицій) або ж пізніше в часі (гарантійні послуги) їхнє усунення.

New Public Management

Саме результати роботи японських підприємств не в останню чергу зумовили переорієнтацію на процесно орієнтований моніторинг якості. Мета полягає в тому, щоб замінити доволі затратні процеси перевірки реалізацією бажаного рівня якості на місці, в процесі здійснення послуг/робіт („Роби все правильно відразу ж!“). В основу такого підходу покладено ідею, згідно з якою кожен співробітник вносить свій вклад у забезпечення якості і тим самим несе свою частку відповідальності.

Найновіші концепції включають в орбіту свого аналізу всю систему, а тим самим і сукупний потенціал відповідної організації.

За такого підходу охоплюються всі матеріальні, людські та організаційні передумови виробництва або надання послуг. При цьому беруться до уваги і передумови виробництва чи діяльності з надання послуг і підприємств-постачальників. Окрім того, дедалі ширше враховується і оцінка практичних наслідків управлінської діяльності (ефективність, досягнутий ефект/Outcome).

Отже центр ваги зміщується від усунення дефектів або браку в бік запобігання цим недолікам. Ця тенденція озвучена і активно дискутується у спеціальній літературі під рубрикою „Менеджмент якості/Quality Management“ або ж „Цілісний/інтегральний менеджмент якості/ Total Quality Management“.

Управління якістю означає: орган управління робить все можливе для того, щоб силами свого керівництва та співробітників організувати виробничий процес, стандарти і ресурси таким чином, щоб вже на етапі надання послуги відгукнутися на законні потреби клієнта/громадянина. Ця тенденція ще не скрізь вкоренилася у свідомості. Непосвяченим в цю проблематику й досі здається, що якість визначається продуктом, а не вимогами клієнта до нього.

Критерії і стандарти виміру якості

Які ж критерії виміру якості існують у сфері публічного адміністрування і яких стандартів слід при цьому дотримуватися? Нижче представлено декілька прикладів:

Критерій: Відсутність втрат у часі

Стандарти: Верхній поріг тривалості очікування у черзі

Попередня відповідь/повідомлення/рішення впродовж x днів

New Public Management

Максимальна тривалість очікування відповіді телефоном

Максимальна тривалість процедури у днях.

Критерій: Надійність надання послуги

Стандарти: Максимально допустима квота похибок/помилки в x %
Частка надання у x % від потенційної цільової групи

Критерій: Точність інформації

Стандарти: Письмові поради
Асортимент консультативних послуг, слухання

Критерій: Можливість вибору

Стандарти: Вибір між особистим спілкуванням, листуванням чи комунікацією телефоном
Технічне забезпечення довідкової системи
Асортимент послуг з допомоги в оформленні заяв/звернень

Критерій: Позитивна атмосфера

Стандарти: Кімната для очікування і кількість місць для сидіння x %
Максимальна віддаленість від громадського транспорту
Місце для паркування відвідувачів з інших місцевостей
Максимальна віддаль (громадянина від відомства)

Критерій: Дружелюбність співробітників, готовність надати допомогу

Стандарти: Мінімальні вимоги до підвищення кваліфікації в роботі з відвідувачами
Взаємозамінність в рамках визначених потреб
Звернення до клієнтів по імені

Критерій: Комфортність обслуговування

Стандарти: Години роботи

New Public Management

Готовність до прийому телефонних дзвінків у відповідь
Асортимент консультативних послуг

Критерій: Компетентне надання послуг

Стандарти: Мінімальні вимоги до співробітників

Доступ до керівного рівня

Пропозиції з підвищення кваліфікації та їхнє використання

Вимоги до обґрунтування рішень.

5. Забезпечення дієвості нової структури

Реформа не завершується зміною структури або створенням нової структури. Вона повинна дати поштовх активній роботі на всіх рівнях. Для цього потрібно знайти той стимул для співробітників, який спонукав би їх доводити на практиці свою здатність до продуктивної роботи та інновативних підходів і оптимально використовувати цю здатність у відповідності з потребами публічного адміністрування. Для забезпечення кращої віддачі та підвищення ефективності не слід обмежуватися лише застосуванням інструментів зі сфери економічної діяльності підприємств. Дієвим стимулом підвищення ефективності є лише забезпечення реальної змагальності. Завдяки створенню конкурентного середовища, у осіб, відповідальних за кінцевий продукт та бюджет, з'являється можливість порівняння, внаслідок чого виникає тиск на оферента послуг щодо постійного вдосконалення якісного рівня.

Запровадження змагальності у сфері публічного адміністрування щоразу нашоухується на одну й ту ж проблему відсутності ринку для продуктів адміністративної діяльності, з огляду на те, що органи державного чи громадського управління є їхніми монопольними постачальниками. До цього слід додати, що навіть в разі наявності ринку продуктів адміністративної діяльності для органів державного чи громадського управління не існує прямої загрози виживання, за винятком хіба що випадків, коли радикально налаштоване політичне керівництво наважується прийняти рішення про усунення своїх органів управління з ринку в разі, якщо вони не витримують випробовування ним. Через запровадження своєрідних замінників конкуренції слід прагнути до створення умов, максимально наближених до конкурентної ситуації. Тут слід вдаватися як до внутрішнього

New Public Management

порівняльного аналізу адміністративних здобутків окремих підрозділів та відомств, так і до співставлення результатів діяльності з рівнем, досягнутим у сфері приватної економіки.

5.1 Створення конкурентного середовища

5.1.1 Бенчмаркінг*

Бенчмаркінг зародився у сфері економіки підприємств. Основоположна ідея полягає в тому, щоб отримати мірило якості результатів власної діяльності. Основою для порівняння при цьому служать витрати та результати інших підприємств або їхніх підрозділів, що здійснюють аналогічні види діяльності. Окрім інформації про якість власної роботи, порівняння результатів дає можливість навчитися передовому досвіду. Важливу роль відіграє аналіз результатів роботи інших структур з надання послуг. Що вони роблять по іншому у порівнянні з нами? Чому ми можемо повчитися в них у своїй власній діяльності?

Бенчмаркінг вже декілька років застосовується у практиці господарювання приватних підприємств. Тому виникає питання і про можливість використання цього інструменту у сфері публічного адміністрування. На це запитання слід

* Спеціальний метод порівняльного аналізу для підприємств або структур, що працюють в умовах конкурентного середовища. Полягає у пошуку більш ефективного підприємства-конкурента з точки зору економічних стандартів чи еталонів з метою порівняння і запозичення найкращих методів роботи - прим. перекл.

дати ствердну відповідь, тому що органи управління виконують різноманітну роботу, результати якої піддаються співставленню і порівнянню. При цьому існують навіть деякі переваги для реалізації бенчмаркінгу у сфері публічного адміністрування. З одного боку, тут немає конкурентного тиску, а тому громади є набагато більш відкритими для інформування про свої методи роботи та витрати. З іншого боку, через відсутність наразі обліку за витратами і результатами в багатьох органах управління насправді значно важче отримати дані, що можуть стати основою для реального порівняння.

Реалізація бенчмаркінгу потребує трьох принципових кроків:

1. Визначення послуг та затрат, що підлягають порівняльному аналізу
2. Збір порівняльних даних

New Public Management

3. Порівняння послуг та інтерпретація його результатів.

При визначення послуг і витрат, що мають стати об'єктом порівняння, з'являються перші труднощі. Не кожен орган управління пропонує одні й ті ж послуги під однією й тією ж назвою. Наприклад, якщо йдеться про прибирання вулиць, то необхідно чітко окреслити послуги, які будуть порівнюватися. Потрібно, наприклад, перевірити, чи прибирання вулиць включає в себе догляд за ландшафтними елементами, зокрема деревами і кущами, і чи входить до нього випорожнення баків для сміття.

Крім того, слід залучити додаткові показники, що враховують важливі рамкові умови. Прибраний кілометр вулиці у гірській місцевості не можна порівнювати з кілометром вулиці на рівнинній території. При зборі порівняльних даних слід враховувати і ту обставину, що затрати залежать також від практики діяльності органу управління. Якщо адміністрація працювала принаймні з елементами обліку витрат і результатів, то як правило потрібні відомості у неї є. Адміністрації ж, яка досі цього не робила, доведеться піти на додаткові витрати, щоб отримати потрібні дані.

При співставленні результатів, що є стрижнем всього бенчмаркінгу, можуть порівнюватися різні показники. Наприклад, якщо йдеться про прибирання вулиць, то в основу порівняння можна покласти загальні витрати на кілометр прибраної вулиці або загальні витрати на кілометр усієї вуличної мережі. Підсумок дає можливість виявити рейтинг своєї територіальної громади у порівнянні з іншими. Однак мета порівняльного аналізу послуг полягає не у формуванні будь-яких рейтингів. Набагато важливіше повчитися на здобутках інших, подивитися, яким чином їм вдається забезпечити надання аналогічної послуги за більш вигідною ціною. Досвід переконує у необхідності інтенсивного обговорення результатів бенчмаркінгу з метою правильного тлумачення насамперед рамкових умов (топографія, вимоги до якості, машинний парк тощо).

Порівняння результатів роботи окремих органів управління є ідеальним знаряддям оптимізації ефективності управлінської діяльності.

5.1.2 Конкуренція з боку приватного сектору економіки

В економічній науці є достатньо прикладів того, як конкуренція сприяє підвищенню ефективності, але відсутні твердження, що приватний сектор економіки за своєю природою є ефективнішим, аніж сектор публічного адміністрування.

New Public Management

Втім, чимало політиків все ж керуються думкою про перевагу приватного сектору в плані ефективності. В такому разі вони часто вбачають у приватизації випробуваний засіб вирішення проблем публічного адміністрування. Проте такий підхід завжди не виправдовує себе тоді, коли існуюча досі державна монополія змінюється монополією приватного виробника. Тому поняття приватизації є до певної міри хибним орієнтиром. Взагалі то в цьому зв'язку доцільніше ставити питання про створення конкурентного середовища. В разі забезпечення такого конкурентного середовища другорядним стане і питання, чи слід вважати органи управління його невід'ємною частиною, якщо їхня діяльність не фінансуватиметься за рахунок дотацій.

При пошуку відповіді на запитання про можливість надання послуг на більш вигідних цінових умовах приватним сектором економіки добре зарекомендувала себе практика оголошення тендерів на здійснення різних послуг у сфері публічного адміністрування. Вони дають можливість знайти компетентних оферентів, здатних надати послугу, що досі пропонувалася відповідним органом управління, у бажаній формі та в межах існуючих часових рамок і на якомога вигідніших цінових умовах. Однак такий партнер може знайтися і у колі власних співробітників, тобто у складі відповідного організаційно-структурного підрозділу. В таких ситуаціях треба знайти відповідь на запитання: „зробити самому чи купити“.

Надавачі послуг у сфері публічного адміністрування не повинні боятися конкуренції. Це засвідчує приклад Великої Британії, де проведення тендерів на надання більшості послуг у сфері державного і громадського управління вимагається законом. Там близько 80% всіх тендерів виграють оференти, що представляють сферу публічного адміністрування.

Якщо ж у результаті тендеру замовлення отримує зовнішній надавач послуг, то в такому разі говорять про „передачу виконання послуги згідно з контрактом“: Contracting Out. При цьому укладаються договори про послуги з чіткими цільовими параметрами між органом управління та зовнішньою структурою. Зовнішня структура безпосередньо надає послуги клієнту (громадянину). Однак надання цих послуг та контроль якості й надалі залишаються в компетенції органу

New Public Management

публічного адміністрування. Отже, розвантаженню з точки зору виконання послуг протистоїть додаткове навантаження у сфері керування цим процесом.

Існує й інша форма виготовлення продукту, за якої орган публічного адміністрування й надалі здійснює послугу, але при цьому або вдається до виконання окремих її складових частин з боку приватних підприємств (додаткові або супутні завдання), або ж залучає приватний сектор економіки для отримання капіталу чи будівництва виробничих потужностей (партнерство між громадськими/державними та приватними структурами: Public Private Partnership).

Хоча створення конкурентного середовища завжди пов'язане з певними факторами ризику, міжнародний досвід свідчить, що розумне розширення конкуренції як інструменту керування процесами є одним із найважливіших засобів досягнення орієнтації на потреби громадянина та економії.

6. Реалізація заходів та імплементація

Концепція нового публічного адміністрування не є замкнутою теорією, а тому ґрунтується переважно на емпіричному досвіді спроб досягнути вищої ефективності та результативності у роботі органів державного і громадського управління. Часто рушійною силою цього процесу є не переконання в тому, що органи управління повинні працювати краще і швидше, а тривіальний брак коштів.

Отже, не існує посібника із запровадження концепції нового публічного адміністрування, який за умови послідовного дотримання рекомендацій гарантує успіх. Запорукою будь-якого поступу в цьому напрямку є насамперед політична воля всіх учасників цього процесу. Після цього необхідно провести спеціальний аналіз ситуації, зважити сильні і слабкі місця, а також ризики, що можуть виникнути в процесі переходу до сучасних методів управління, або ж існують наразі.

Такою є класична початкова ситуація для розробки стратегії. Без такої стратегії втілення в життя задуму здебільшого приречене на невдачу, і рано чи пізно цей процес доведеться перервати. Стан управлінської структури, що залишається у спадок, як правило, виявляється в таких випадках ще гіршим, аніж це було досі.

New Public Management

З іншого боку, невдоволеність громадян ефективністю в діяльності органів управління та зусилля міжнародних фінансових організацій і партнерів диктують такий розгляд теми „Ефективне врядування/Good Governance“, який забезпечує кращі і вагоміші результати, запобігає зловживанням у використанні ресурсів і кладе край марнотратству. За умови створення дієвої системи нового публічного адміністрування вже на ранньому етапі можна виявляти і усувати такі негативні явища як корупція та непотизм. Водночас завдяки чіткому розмежуванню сфер відповідальності можна добитися притягнення до відповідальності винуватців. З урахуванням цього й справді варто братися до такої важкої справи як запровадження нового публічного адміністрування.

7. Глосарій⁷:

Бенчмаркінг

Спрощена формула: "Вчитися бути кращим на прикладі інших". Об'єктивне порівняння власних витрат, результатів, досягнутого ефекту (крізь призму споживача), процесів, технологій чи структур з аналогічними параметрами інших підрозділів (внутрішньовідомче/горизонтальне/міжгалузеве/вертикальне/в міжнародному масштабі) на основі визначених показників чи стандартів з метою виявлення можливостей покращення та необхідних передумов і насамперед запозичення найкращого досвіду: best practice. Завдяки цьому, у сфері публічного адміністрування за умови забезпечення оприлюднення результатів можна створити квазі-конкурентне середовище. Така „квазі-конкуренція“ може бути створена навіть у сфері національної освіти, а також в інших політичних сферах на національному чи регіональному рівні, або галузях народного господарства. Саме у цій своїй функції вона розробляється і систематично використовується ОЕСР, причому останнім часом також і з метою порівняння процесів реформування систем управління та їхніх здобутків.

Бюрократія

У концепції Макса Вебера - найбільш ефективна у порівнянні з попередніми форма правління державою та приватною економікою, якій притаманні такі ознаки: **позитивне право**, що створюється „ з орієнтацією на раціональну діяльність, раціональну діяльність на базі мети* або раціонально-ціннісну діяльність**“ **професійне управління**, завдання якого полягає у „раціональному забезпеченні інтересів, передбачених статутами організацій, в рамках правових

* діяльність, побудована на основі раціонального вибору як мети, так і засобів – прим. перекл.

** раціональність на базі цінностей, що характеризується прагненням до мети, яка сама по собі може здаватися нераціональною, однак продиктована раціональними міркуваннями – прим. перекл.

врегулювань та з дотриманням загальних задекларованих принципів"

⁷ Матеріал для витягів, а також частково власного опрацювання, запозичено із сторінки: Online-Verwaltungslexikon, www.olev.de

New Public Management

кадрова концепція із штатними працівниками належного рівня фахової підготовки

організаційна концепція, яка гарантує, з одного боку, ефективність і передбачуваність завдяки розподілу праці, з іншого боку, відомчу ієрархію, службовий і фаховий контроль та документальне підтвердження.

У розмовній мові поняття бюрократії часто вживається для негативного позначення (лише) сфери публічного адміністрування як зашкарублої, ворожої клієнту та неекономної організації.

Погляди вченого-універсала Макса Вебера є набагато більш диференційованими, аніж про це можна судити зі спеціальної літератури, тому з ними варто познайомитися ближче. Так, наприклад, на противагу широко розповсюдженому хибному уявленню він не вимагає „жорсткого“ врегулювання у всьому. Правила/норми, на його думку, можуть базуватися на цільових та ціннісних орієнтирах, а завдання системи управління полягає у зваженому підході до оптимального співвідношення між цілями і засобами. Правила мають бути „більш-менш“ твердими, однак органи управління повинні також брати до уваги специфіку кожного окремо взятого випадку, не допускаючи однак при цьому довільних трактувань. До речі, Макс Вебер не рекомендує керуватися його „моделлю“. Він дає соціологічне описання тих форм урядування, що склалися в державній сфері та приватній економіці до нього. Не слід також забувати, що деякі досягнення „бюрократії“, наприклад, забезпечення послуг спеціально підготовленим штатом співробітників за загальними і передбачуваними правилами, без свавілля і незалежно від особистих стосунків з „чиновником“ чи особистої вигоди для нього, а також незалежно від його політичної орієнтації і т.д., в багатьох країнах світу ще й досі чекають на своє втілення в життя. Досягнення цих мінімальних стандартів покладено в основу вимог щодо „ефективного врядування/Good Governance“. Тому в процесі модернізації управління (Нова модель управління) мова йде не про „подолання“ описаної Вебером „моделі“ бюрократії, а про подальшу раціоналізацію та підвищення ефективності управління, причому у цілковитій відповідності із диференційованою характеристикою цього феномену у баченні Вебера.

Контролінг

Підтримка управлінської діяльності шляхом інформування та пропозицій - супутні послуги в рамках економіки підприємства з метою підтримки менеджменту через інформування та розробку пропозицій у сфері планування, управління, контролю та системної організації (в т.ч. організації системи керівництва і контролінгу).

Збір і обробка важливої для управління процесами інформації стосується насамперед затрат на виробництво продуктів, обліку за витратами і результатами, обсягом послуг та прибутків органів публічного адміністрування поза рахунком витрат і результатів, а також якості та досягнутого ефекту. Узагальнююча документація розвитку і здобутків менеджменту може розподілятися за окремими напрямками звітності. Принципово важливо розрізнити

- стратегічний контролінг (чи все ми робимо правильно? – довгострокового і принципового характеру), який у сфері публічного адміністрування або занедбаний, або ж часто не практикується зовсім, та
- оперативний контролінг (чи правильно ми робимо свою справу?) – питання про ефективність виконання завдань у коротко- і середньостроковій перспективі.

Де-регулювання

Зменшення масиву норм (правових норм, тобто законів, постанов, обов'язкових для виконання адміністративних розпоряджень тощо, в т.ч. і технічних норм, зокрема, в галузі будівництва) або ж щільності та інтенсивності нормативного врегулювання з метою забезпечення керованості, стимулювання власної ініціативи та запровадження елементів саморегулювання і зменшення „ходіння“ бюрократичними інстанціями і адміністративних витрат.

Подвійний запис / Нова система бухгалтерського обліку

Бухгалтерський облік на комерційних засадах з „подвійним записом“ (ділові операції облічуються за двома рахунками), на противагу камералістиці у сфері публічного адміністрування.

Синонім *нової системи бухгалтерського обліку* у системі публічного адмініст-

New Public Management

рування як цілісної концепції, що включає в себе принципи, правила оцінки і т.д., та забезпечує адаптацію системи „подвійного запису“, що практикується у приватній економіці, до специфіки сфери державного/ громадського управління.

Ефективне врядування/Good Governance

Настанови з „доброго“ врядування чи управління за аналогією з „корпоративним управлінням/ Corporate Governance“ приватних підприємств, принципи якого сформульовані Комісією ЄС, а також ОЕСР та Світовим банком.

Критерії „ефективного врядування“ (Good Governance) Світового банку:

Визначення поняття „урядування“ ("Governance"):

“Ми визначаємо урядування як сукупність традицій та інституцій, завдяки яким влада у країні здійснюється в інтересах загального блага. Воно включає (i) способи обрання, моніторингу та заміни влади, (ii) здатність влади ефективно розпоряджатися ресурсами та здійснювати правильну політику, а також (iii) повагу з боку громадян і держави до інституцій, що здійснюють економічні і соціальні взаємовідносини між ними“ (" We define governance as the traditions and institutions by which authority in a country is exercised for the common good. This includes (i) the process by which those in authority are selected, monitored and replaced, (ii) the capacity of the government to effectively manage its resources and implement sound policies, and (iii) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them.").

Якість урядування впродовж багатьох років вимірюється одним і тим же набором критеріїв, що стосуються наступних аспектів:

- Публічність і передбачуваність (прогнозованість)
- Політична стабільність і відсутність насилля
- Ефективність уряду
- Якість регулятивної діяльності
- Верховенство права
- Контроль за корупцією

Джерело: <http://go.worldbank.org/MKOG258V0>

Принципи „ефективного врядування“ (Good Governance) ОЕСР

New Public Management

- Дотримання принципу верховенства права;
- Відкритість, прозорість і передбачуваність у діяльності демократичних інституцій;
- Чесність і рівність у справах, що стосуються громадян, в т.ч. механізмів надання консультативних послуг та участі в ухваленні рішень;
- Результативність та ефективність послуг;
- Ясність, прозорість та можливість застосування на практиці законів і правових врегулювань;
- Сталість і цілісність у формуванні політики;
- Високі етичні стандарти поведінки.

Джерело: http://www.oecd.org/home/0,2987,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html

Принципи „ефективного врядування“ Європейської Комісії

Ефективне врядування, а також зміни, запропоновані у Білій книзі „Європейське врядування“, ґрунтуються на п'яти принципах: відкритість, залучення громадськості, відповідальність, ефективність та консолідація. На цих принципах, кожен з яких є важливим для забезпечення демократичного урядування, побудована також демократія і праводержавність у країнах-членах Європейського Союзу. Причому вони є чинними для всіх сфер урядування – глобальної, європейської, національної, регіональної чи локальної, однак мають особливе значення для ЄС з огляду на необхідність подолання викликів, представлених у попередніх розділах.

- **Відкритість:** органи управління повинні працювати більш відкрито і спільно з країнами-членами публічно декларувати те, що робить ЄС і яким чином ухвалюються відповідні рішення. Вони повинні використовувати мову, доступну і зрозумілу кожному. Відкритість у діяльності важлива ще й тому, що сприяє посиленню довіри до всіх інституцій.
- **Залучення громадськості.** Рівень, професійність та дієвість політики Європейського Союзу залежить від ступеня залучення дійових осіб у процес формування політики, починаючи від розробки концепцій, і аж до їх-

New Public Management

ньої реалізації. Активна участь сприяє зростанню довіри до кінцевого результату та до політики органів урядування. Глибина залучення вирішальним чином залежить від ступеня застосування центральними урядовими органами країн-членів ЄС при розробці та здійсненні своєї політики концепції „включення у цей процес громадян“.

- **Відповідальність.** Розподіл законодавчих і виконавчих функцій має бути чіткішим. Кожен орган управління ЄС повинен пояснити громадянам, яка діяльність здійснюється ним у Європі і яку відповідальність він за це несе. Вищий рівень ясності та співвідносності є необхідним і в країнах-членах ЄС, а також в діяльності всіх тих структур, котрі незалежно від рівня ієрархії беруть участь у розробці та здійсненні політики ЄС.
- **Ефективність.** Політика ЄС має бути дієвою, своєчасною і передбачати необхідні кроки на основі чіткої постановки цілей, оцінки наслідків і - по можливості – нагромадженого досвіду. Дієвість визначається також і способом здійснення політики, що відповідає задекларованим нею цілям, а також правильним вибором рівня ухвалення рішень.
- **Консолідація.** Політика і конкретні дії повинні бути консолідованими і зрозумілими. Потреба у консолідації в ЄС зростає. Збільшується кількість завдань, які потрібно вирішувати. Розширення на Схід сприятиме ще більшому розмаїттю в цьому відношенні. Такі виклики як зміна клімату та демографічний розвиток не визнають галузевих або відомчих політичних меж, на яких побудований Європейський Союз, тому до політики ЄС дедалі більше залучаються регіональні та місцеві органи управління. Консолідація вимагає політичного керівництва та посилення відповідальності органів управління з метою утвердження раціонального підходу в межах комплексної системи.

Кожен принцип важливий сам по собі. Жоден з них не може реалізовуватися у відриві один від одного. В майбутньому дієва політика можлива лише за умови

New Public Management

залучення максимального числа дійових осіб до її підготовки, застосування і реалізації.

Завдяки дотриманню зазначених вище п'яти принципів, посилюється також і дія принципів співвідносності і субсидіарності. Слід забезпечити правильне співвідношення між вибором рівня діяльності (від рівня ЄС і до місцевого рівня), а також належних засобів і цілей, що переслідуються при цьому. Це означає, що перед запровадженням будь-якої ініціативи неодмінно слід здійснювати систематичну перевірку, по-перше, реальної потреби в діяльності органів публічного адміністрування, по-друге, доцільності здійснення її на європейському рівні, по-третє, відповідності обраних заходів чи кроків поставленим цілям. Європейський Союз також змінюється. До його порядку денного останнім часом увійшли питання зовнішніх відносин та оборони, міграції та боротьби зі злочинністю. До ЄС приєднуються нові члени. Про нього судять не лише за здатністю до усунення торгових бар'єрів чи створення спільного внутрішнього ринку. Сьогодні він черпає свою легітимність насамперед завдяки співучасті та залученню громадськості. На зміну старій лінійній моделі, при якій політика „спускалася“ зверху донизу, має прийти *circulus vitiosus* – процес розвитку по спіралі – що від розробки політики і до її здійснення базується на зворотному зв'язку: створенні мереж і залученні до участі дійових осіб на всіх рівнях.

Ресурси на вході (Input), управління ресурсами на вході

У сфері публічного адміністрування ресурси використовуються для надання послуг, які в цьому випадку є кінцевим продуктом (Output). При системному розгляді ресурси визначаються як кількість робіт, енергії, матеріалів, інформації, що включаються до технології, робочого процесу або системи в цілому і обробляються чи споживаються цією системою.

У сфері менеджменту керування процесів на вході називають включення коштів та інших ресурсів в систему під назвою „управління“. Керування адміністративною діяльністю за допомогою камеральних бюджетів, тобто **управління ресурсами на вході**, протиставляється керуванню на основі досягнутого ефекту. Класичним прикладом управління ресурсами на вході є основні параметри бюджету: рівень оплати управляючого будинком, а не обсяг і якість послуг, нада-

New Public Management

них відповідним відомством/органом управління, причому такий підхід не передбачає облік обсягу і якості виконаних послуг і звітність за цими показниками.

Камералістика

Традиційна система фінансово-бухгалтерського обліку в публічному адмініструванні на противагу „подвійному обліку“ або подвійній бухгалтерській звітності, що практикується в комерційній сфері. Вона обмежується документальними підтвердженнями надходжень і видатків (вхідних ресурсів) і не охоплює кінцевий продукт (види і число продукції) та не враховує зміни у вартості, зумовлених зношуванням ресурсів, майна, а також ефективністю використання коштів. Для урахування споживання ресурсів та результативності потрібна система фінансово-бухгалтерського обліку витрат і результатів.

Контрактний менеджмент

Цільові угоди (= "контракти") є обов'язковими за характером домовленостями між двома ієрархічними рівнями на встановлений період часу про необхідний обсяг надання послуг (кінцевий продукт/Output) і/або ефект чи результати (Outcome), яких необхідно досягнути, а також про надані з цією метою ресурси (стисла формула: хто, що або для чого, коли і за допомогою чого), звітність та контролінг, а також про порядок дій в разі відхилення від передбачених параметрів. Головна ідея полягає у переході від управління окремими ланками з орієнтацією на вхідні ресурси та процеси до „дистанційованого управління“ або глобального управління, орієнтованого на результат.

Наскрізне застосування цільових угод зумовлює нові відносини між учасниками процесу, усуває субординацію і можливості втручання в будь-який момент часу і позначається терміном контрактний менеджмент.

Облік за витратами і результатами - систематичний облік і демонстрація витрат (рахунок витрат) та результатів (рахунок результатів), видів та кількості продуктів, а також прибутків, і - на відміну від приватної економіки - окрім якості ще й інших показників, зокрема досягнутого ефекту (Outcome) [див.

New Public Management

облік за досягнутим ефектом] в розрізі певних часових проміжків (місяць, квартал, рік) та з порівнянням запланованих та фактичних даних.

Пріоритетною метою є забезпечення прозорості витрат, результатів та досягнутого ефекту, а тим самим і перехід на управління продуктом та ефектом чи результатом на виході у відповідності з концепцією нової моделі управління: прозорість досягнутих результатів (які послуги, в якому обсязі і з якою якістю надано?), прозорість витрат (які ресурси спожито для досягнення цієї мети і скільки коштують ці продукти/послуги?), а також прозорість досягнутого ефекту (чого насправді вдалося досягнути в сенсі загального громадського благополуччя?)

„Струнка“ система управління (Lean Management)

"Стрункність" управління. Концепція підвищення продуктивності, часто спрямована на децентралізацію, аутсорсінг (*передачу виконання функцій зовнішнім підрядникам – прим. перекл.*), спрощення ієрархічної структури, концентрацію на результаті і тим самим скорочення персоналу.

Нова модель управління - НМУ

Розлога модель підвищення ефективності, орієнтації на потреби громадян та покращення продуктивності/економії в т.ч. завдяки ясному і прозорому формулюванню цілей, чіткому розмежуванню сфер відповідальності між політичним та адміністративним рівнем, управлінню, орієнтованому на кінцевий продукт та досягнутий ефект шляхом контрактного менеджменту, керівництву адміністративними підрозділами у формі концерну, делегуванню відповідальності на рівень фахових підрозділів при одночасному централізованому керуванні нового типу із застосуванням контролінгу, звітності і принципу змагальності (конкуренції).

Принцип „єдиного вікна“:

Створення органу управління, що дає можливість громадянам при вирішенні своїх адміністративних справ отримати обслуговування у потрібному обсязі з боку однієї особи і в межах одного структурного підрозділу. Відтепер, наприклад, для отримання свідоцтва про реєстрацію транспортного засобу, внесення

New Public Management

платежів чи звернення із запитом на надання соціальних послуг, відповідає необхідність „походу“ через кабінети різноманітних відомчих служб. Все вирішується на одному місці і однією особою.

Досягнутий ефект/Outcome - наслідки (ефект) надання послуги/ виробництва кінцевого продукту для адресата, третіх осіб, суспільства, вплив наданих робіт/послуг на досягнення політичних цілей, загальний громадський добробут.

Приклади:

Здійснення контролю у транспортній сфері є послугою = Output, яка впливає на поведінку учасників дорожнього руху (суб'єктивний ефект) і число жертв дорожніх пригод (об'єктивний ефект).

Довідки про надання стипендій є послугою/продуктом. Результат на виході – збільшення кількості студентів одного випуску або ж студентів із сімей з низьким рівнем доходів.

Щеплення є послугою/продуктом із сфери охорони здоров'я, кінцевим ефектом якої є запобігання епідемії або ж серйозним захворюванням чи навіть смертельним випадкам.

В цьому значенні існує міжнародно усталене визначення понять „кінцевий результат ("Output") та „досягнутий ефект“ ("Outcome"), однак конкретизація цілей і показників „досягнутого ефекту“ може здійснюватися по різному.

Кінцевий продукт/Output

Кінцевий продукт – це безпосередній результат діяльності організації, її продукт. Це - підсумок системного процесу, що надається у зовнішнє користування. Часто тут мають на увазі (лише) кількісні параметри результату виробничого процесу (однак зазвичай це виглядає зовсім по іншому при обліку за витратами і результатами у сфері публічного врядування, коли до параметрів кінцевого продукту може належати також якість і т.д.). Кінцевий продукт є сумою ресурсів на вході та діяльності системи, тобто переробки ресурсів на вході шляхом реалізації системних процесів.

Ресурси

Засоби реалізації завдань або функцій: гроші/бюджетні кошти, персонал, матеріальні цінності. Окрім цього терміном „ресурси“ позначають також все те, що є обмеженим, наприклад, „час“ або „увагу з боку керівництва“, які є в цьому сенсі обмеженими ресурсами.

Розміщення (алокація) ресурсів

Розміщення ресурсів – це процес співвіднесення робочої сили і матеріалів з проектами з метою забезпечення їхнього оптимального використання.

Цілісний/інтегральний менеджмент якості/Total Quality Management (TQM)

Концепція менеджменту, що виходить за межі DIN EN ISO 9000:2000 ff., бо враховує потреби всіх групових інтересів ("stakeholder"), насамперед суспільства (екологічні, соціальні, культурні потреби), і передбачає перевірку не лише продуктивності процесів, а й реально досягнутих результатів, а також забезпечує змагальність, в т.ч. завдяки оцінюванню за шкалою балів, що може використовуватися для порівняння своїх здобутків із здобутками інших, а також присудженню щорічних премій за якість, що спонукає до сталості і послідовності (наприклад, для того, щоб набрати високу суму балів у „загальному заліку“ потрібно демонструвати високі результати впродовж багатьох років).

8. Література

- Aberbach, Joel y Rockman, Bert (1999) "Reinventar el Gobierno: Problemas y Perspectivas" En: Gestión y Análisis de Políticas Públicas, No. 15, INAP, Madrid Mayo/Agosto
- Allen, R. (1999) "New Public Management: Pitfalls for Central and Eastern Europe." Public Management Forum 1(4).

Aucoin, Peter (1996). "Operational Agencies: From Half-Hearted Effortsto Full-Fledged Government Reform." Choices: Institute for Research on Public Policy,

New Public Management

2(4).

Aucoin, Peter (1990) "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums", En: Governance Vol. 3 No. 2

Batley, R. 1999. The Pole of Government in Adjusting Economies: An Overview of Findings, International Development Department, ^ University of Birmingham, Birmingham, Alabama.

Boston, J. 2000. "The Challenge of Evaluating Systemic Change: The Case of Public Management Reform." Paper prepared for the IPMN Conference "Learning from Experiences with New Public Management," Macquarie Graduate School of Management, March 4-6, Sydney.

Buschor, Ernst ; Dumont du Voitel, Roland [Hrsg.]: (1996)
New public management : internationale Erfahrungen und Beiträge, Heidelberg : Verl. Ddv,

Castaneda, T. 1997. "Health Sector Reforms in Chile: Deconcentration of Hospital Services and Decentralization of Primary Health Care." Paper prepared for HDD, World Bank.

CLAD (1998) "Una Nueva gestión pública para América Latina", Caracas: CLAD

Dunleavy, P., and C. Hood 1994. "From Old Public Administration to New Public Management." Public Money and Management (July - Sept.): 9-16.

Echebarria, Koldo (1994) "La administración pública en la era del management" En: Barcelona Management Review. Barcelona Vol. 1
(2000) "Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales". En: Revista de CLAD Reforma y Democracia. Caracas No. 18.

Flynn, N. and S. Pickard. 1996. Markets and Networks: Contracting in Community Health Services. Buckingham, DK: Open University

New Public Management

Press.

Harding, A. and A. Preker, eds. 1999. *Innovations in Health Service Delivery: Corporatization in the Hospital Sector*. New York: Oxford University Press.

Hood, C. 1991. "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*, 69(Spring): 3-19.

James, O. and N. Manning. 1996. "Public Management Reform: A Global Perspective." *Politics* 16(3): 143-149.

Kelly, J. and J. Wanna. 2000. "Are Wildavsky's Guardians and Spenders Still Relevant? NPM and Budgetary Politics." In L. Jones, J. Guthrie and P. Steane, eds., *Learning from International Public Management Reform*. London: Eisevier-Oxford Press.

Laufer, Romain y Alain Burlaud (1989) *Dirección pública : gestión y legitimidad*. Madrid: Instituto Nacional de administración Pública

Kernaghan, K. 2000. "The Post-Bureaucratic Organization and Public Service Values." *International Review of Administrative Sciences* 66(1): 91-104.

Manning, N., R. Mukherjee, et al. 2000. "Public Officials and Their Institutional Environment: An Analytical Model for Assessing the Impact of Institutional Change on Public Sector Performance." *Policy Research Working Paper No. 2427*. World Bank, Washington, D.C.

Miller, P. 1996. "Dilemmas of Accountability: The Limits of Accounting". In P. Hirst and S. Khilnani, eds., *Reinventing Democracy*. Oxford: Blackwell.

Minogue, M. 1998. "Changing the State: Concepts and Practice in the Reform of the Public Sector." In C. Polidano, M. Minogue and D. Hulme, eds., *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Mintzberg, Henry (1996) "Managing Government, Governing Management".

New Public Management

En: Harvard Business Review. Boston

- Peters, B. G. 1998. "Governance without Government: Rethinking Public Administration." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2): 223- 243.
- Peters, B. G. 1996. *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence, KS: University of Kansas Press.
- Peters, B. G. and D. Savoie. 1994. "Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient." *Public Administration Review*, 54(5).
- Polidano, C. 1999. "The New Public Management in Developing Countries." Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Manchester
- Pollitt, C. 1993. *Managerialism and the Public Services*. Oxford: Blackwell.
- Pollitt, C., J. Birchall, et al. 1998. *Decentralising Public Service Management*. Hampshire, UK: MacMillan.
- Romzek, B. S. 2000. "Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform." *International Review of Administrative Sciences*, 66 (1):21-44.
- Schick, A. 1996. *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Wellington, New Zealand: State Services Commission.
- Schwartz, Herman (1994) *Public Choices Theory and Public Choices. Bureaucrats and State Reorganisation in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in the 1980s*". En: *Administration and Society*, Newbury Park. Vol 26 No.1.
- Scott, Graham and Taylor, Irene. 2000. "Autonomous Public Organisations In Thailand". Victoria Link mimeo. Wellington, New Zealand.
- Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der Verstehenden Soziologie*. 5. Auflage (Studienausgabe), hrsg. von Johannes Winckelmann, Tübingen 1980