**§ 2. Концепція нового публічного менеджменту як механізму управління ефективнИМ наданняМ адміністрАтивних послуг**

Мета: визначити основні концептуальні засади нового публічного менеджменту та напрями його реалізації в публічному секторі на засадах менеджменту.

Основні поняття: новий публічний менеджмент, керівництво, управління, адміністрування, бенчмаркінг, аутсорсинг, електронний уряд, маркетинг, транспарентність, «магазин послуг», система управління контрактами, система агентств, пілотні проекти, контролінг, єдиний офіс, ваучери.

**План**

2.1. Зміст і доцільність нового публічного менеджменту.

2.2. Теоретико-методологічні відмінності нової концепції державного управління й адміністрування.

2.3. Концептуальні засади НПМ в управлінні.

2.4. Цілі та принципи НПМ.

2.5. Інструменти НПМ на засадах менеджменту.

2.6. Обґрунтування ефективності управління в новому публічному менеджменті.

**2.1. Зміст і доцільність нового публічного менеджменту**

В основу нового публічного менеджменту (NewPublicManagement) покладено засіб від неефективного державного адміністрування, а також механізм для мотивованих та виправданих реформ публічного сектору. Мотивація щодо впровадження елементів концепції нового публічного менеджменту (далі – НПМ), їх адаптації до умов країни є зовнішньою та походить з ініціативи донорських організацій та консалтингових фірм, які поширювали ці ідеї та прийняття яких часто було вимогою задля отримання допомоги, зокрема у вигляді донорських коштів. Наприклад, у країнах Центральної та Східної Європи (ЦСЄ), у зв’язку із прагненням приєднатися до Європейського Союзу, виникала потреба досягти адміністративних стандартів, які б відповідали країнам-членам ЄС. Однак мотивація також була й внутрішньою, оскільки ці країни прагнули модернізувати та мати максимально ефективне та результативне публічне адміністрування.

Отже, новий публічний менеджмент – це модель державного управління, в основі якої полягає запозичення методів корпоративного управління, що застосовуються в бізнесі та некомерційних організаціях. Новий публічний менеджмент орієнтований на підвищення гнучкості ухвалення рішень у державному апараті, зменшення його ієрархічності, делегування повноважень на нижчий рівень ухвалення рішень та посилення механізмів зворотного зв’язку. Модель реформування НПМ не є догматичним і завершеним переліком заходів, однак передбачає реалізацію таких кроків:

* приватизація й усунення надмірного рівня регулювання;
* винесення за межі єдиної структури або ж автономізація окремих адміністративних підрозділів;
* запровадження елементів конкуренції в адміністративну діяльність;
* запозичення методів менеджменту зі сфери приватної економіки в розвиток сфери адміністративних послуг задля підвищення ефективності та результативності сектору публічного адміністрування.

**2.2. Теоретико-методологічні відмінності нової концепції державного управління й адміністрування**

Новий публічний (державний) менеджмент протистоїть концепції адміністративної держави й використовує для опису суті державного управління поняття «*керівництво*», а не «*адміністрування*» або «*управління*». **Керівництво** тут розуміється як система кооперації громадських, державних та міжнародних інститутів, приватних, державних і змішаних структур для забезпечення задоволення суспільних інтересів і розв’язання суспільних проблем.

У теорії державного менеджменту взяті за основу ринкові моделі регулювання. Ринкова модель поведінки вважається прийнятною для державних службовців усіх рівнів. Мотивація й оцінка їхньої діяльності визнається таким чином, якби вони були учасниками операцій на ринку. Сама структура організації управління публічним сектором розглядається за аналогією зі структурою організації бізнесу. Державне управління, за думкою прихильників ринкового підходу, має бути підприємницьким. Загальні ***настанови підприємницького управління*** формулюються так:

1. немає істотних відмінностей між публічним і приватним секторами, а отже, публічними й приватними організаціями можна керувати більш-менш однаково;
2. необхідно переходити від оцінки ефективності процесу управління до оцінки ефективності результату управління, а отже, до скорочення витрат і до підвищення прибутковості державних організацій;
3. менеджеріальне управління, загалом, повинно супроводжуватися зниженням ролі управлінського контролю одночасно з розвитком удосконаленої звітності, моніторингу та механізмів відповідальності;
4. необхідно перетворити великі бюрократичні структури в напівавтономні агентства, що відрізняються високим ступенем рухливості, здатністю до конкуренції та схильністю ухвалювати ризиковані рішення. Одночасно необхідно відокремити комерційні функції від некомерційних і політико-консультативні від функцій надання послуг;
5. державне управління повинне віддавати пріоритет приватному бізнесові, конкурентному постачанню і контрактній системі. При цьому необхідно переходити від традиційних довготривалих і погано специфікованих контрактів до короткочасних і більш певних контрактів;
6. у державному управлінні необхідно використовувати практику менеджменту, що стосується короткочасних трудових угод, розвитку стратегічних та корпоративних планів, угод про ефективність діяльності, уведення системи оплати за якість, розвитку нових менеджеріальних інформаційних систем, турботи про корпоративний імідж;
7. велику увагу в новому державному менеджменті приділяють грошовим перевагам; що стосується етичних проблем, то їм приділяється менша увага;
8. ставлення до споживача суспільних послуг передбачає ринкові характеристики. До споживача ставляться як до покупця громадських послуг з усіма наслідками.

**2.3. Концептуальні засади НПМ в управлінні**

У межах «традиційної» моделі управління фокусується на досягненні абстрактної або економічної ефективності системи управління, а не на окремих конкретних результатах. Зокрема, за переходу до менеджеріальної концепції (government) новий публічний менеджмент допускає трансформацію інституційних основ взаємодії в публічному секторі, що відповідають вимогам ефективності та результативності владних інститутів. Це означає, що в умовах обмеженості ресурсів функціювання та розвитку публічний сектор повинен забезпечити консолідацію можливостей у стратегічно значущих напрямах діяльності. На підставі цього сформовано концептуальні засади НПМ (рис. 2.1).

**НОВА МОДЕЛЬ ПУБЛІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ**

Контрактування й агентифікація, тобто перетворення держави на постачальника послуг й учасника контракту.

Перехід від ієрархізованого способу здійснення влади до її горизонтальної мережевої організації.

Розмежування регуляторних й економічних функцій органів державної влади.

Делегування відповідальності за ухвалення оперативних рішень на рівень безпосередніх виконавців.

Вимога ефективності та результативності діяльності, що забезпечується основами інкорпоративного управління в публічному секторі.

Орієнтація в оцінці ефективності діяльності державних установ на безпосередні результати, кінцеві результати та соціальний ефект, а не на витрати ресурсів, необхідних для їх досягнення.

Перехід від кваліфікацій до компетенцій, що знаходить своє відображення в здатності менеджера-професіонала ухвалювати ефективні й виправдані рішення в динамічно мінливих умовах діяльності.

Розвиток конкуренції в публічному секторі й перетворення ієрархічних державних органів виконавчої влади в публічні підприємства сфери послуг.

Якість роботи державних органів визначається тим, наскільки задоволені споживачі (громадяни).

Еластичність умов й оплати праці державних чиновників.

Програмування економічної політики уряду.

**Рис. 2.1. Концептуальні засади НПМ**

Удосконалення системи публічного управління наразі все більше пов’язане з пошуком та інтеграцією актуальних і прийнятих управлінських механізмів (у тому числі з арсеналу бізнес-управління), що володіють потенціалом підвищеної ефективності, дієвості, результативності та пов’язаних з меншими людськими, фінансовими та іншими ресурсними затратами. Одним із таких підходів з приватного сектору, є ***«публічне управління, інтегроване за результатами»*** або ***«публічне управління за результатами»***.

**2.4. Цілі та принципи НПМ**

**Цілями** впровадження концепції НПМ у різних країнах можуть бути (табл. 2.2).

*Таблиця 2.2*

**Цілі концепції нового публічного менеджменту**

|  |  |
| --- | --- |
| Цілі | Механізм реалізації |
| Оптимізація державного управління | Держава повинна робити тільки те, без чого не можна обійтися, а не те, що вона взагалі може робити. |
| Підвищення ефективності | Ті витрати, що йдуть на державне управління, мають бути оптимальними, тобто за менших витратах треба отримувати як можна більший результат. |
| Гнучкість | Державне управління було дуже закостенілим і не вписувалося в нову реальність, коли потрібні швидкі, динамічні зміни. |

До основних **принципів** нового публічного менеджменту відносяться:

* використання досвіду комерційного приватного сектора в державному управлінні;
* наведення ладу всередині державного сектору (концепція «Slim State» – «стрункої держави»). Створення стрункої держави виявляється в трьох основних напрямах: у підвищенні ефективності й чутливості державного управління; у серйозній економії засобів, тому що, коли зрозуміло як все робиться, то не потрібно створювати зайвих структур і механізмів; в орієнтації на інтереси суспільства;
* обмеження ролі держави в суспільстві, концентрація на абсолютно необхідних діях і чітка побудова всієї структури державного управління;
* розмежування компетенцій (функцій, повноважень і відповідальності), як за вертикаллю, так і за горизонталлю. Не повинно бути переплутаних, перехрещених, дублюючих і залишених державних компетенцій. Якщо вони добре розмежовані, то складається відповідна система фінансування, проходження інформації та реагування (ухвалення рішень і їх реалізації) на ситуацію в суспільстві. Ніяких пересічних функцій, сумісних компетенцій, залишених компетенцій в принципі не повинно бути;
* принцип субсидіарності, тобто компетенції в державі розподіляються таким чином, щоб проблеми вирішувалися на тому рівні, на якому вони виникають. За інших рівних умов перевага надається нижчим, а не вищим органам влади.

Тобто за принципами НПМ функції в державному секторі мають закріплюватися на тому рівні, де вони максимально якісно виконуються, їх передача відбувається не зверху вниз, а знизудо верху:

* *по-перше*, потрібно вирішити, що може зробити сам громадянин під свою відповідальність (на цьому рівні держава взагалі не повинна втручатися);
* *по-друге*, що можуть зробити організації й асоціації громадян, самі під свою відповідальність. У цьому випадку теж немає потреби у втручанні держави; лише те, що громадяни та їх організації зробити не в змозі,передається на початковий (муніципальний) рівень управління. Саме на цьому рівні вирішується більшість проблем, пов’язаних із забезпеченням звичайного життя громадянина.

**2.5. Інструменти НПМ на засадах менеджменту**

Інструменти НПМ є важливою запорукою успіху при переході до управлінської діяльності, що відповідає вимогам «ефективного врядування», та за допомогою яких відбувається підвищення ефективності та результативності державного сектору. Ефективне керування адміністративною діяльністю можливе лише з орієнтацією на кінцевий результат.

Традиційно управління сферою публічного адміністрування здійснюється, насамперед, шляхом *централізованого розподілу ресурсів*: у планових бюджетах визначається кількість грошей, що може витратити відповідний орган управління та яким чином він повинен це зробити, але не надається чітких вказівок на те, які саме послуги повинні бути надані або яка продукція має бути виготовлена за рахунок цих коштів, і на який ефект реально можна розраховувати.

До основних **напрямів** підвищення ефективності в розвитку сфери адміністративних послуг *на засадах менеджменту* належать: ***бенчмаркінг (benchmarking); аутсорсинг (outsourcing); електронний уряд (E-Government); маркетинг; транспарентність; «магазин послуг»; система управління контрактами; система агентств; пілотні проекти; контролінг; єдиний офіс; ваучери.***

**2.6. Обґрунтування ефективності управління в новому публічному менеджменті**

Одним із основних питань у концепції нового державного менеджменту виступає обґрунтування ефективності управління. Поняття «ефективність» тут набуває економічного характеру. Оцінка діяльності здійснюється не за рівнем активності відповідних структур управління, а за результатом.

У державному управлінні важко знайти єдиний показник ефективності діяльності, подібний прибутку для бізнесу. Проте концепція НПМ містить у собі ідею можливості оцінки діяльності державних структур і програм, використовуючи поняття продуктивність, результативність, дієвість. Поняття продуктивності й економічності включаються в діяльність державного управління. Це означає, що при скороченні державних витрат результат діяльності держави має зростати.

Концепція НПМ, розвинена в 1980–1990-ті pp. піддається серйозній критиці за її економізм, відсутність інтересу до етичних проблем, применшення значення специфіки публічної сфери.

Тим не менш ця концепція була в основі адміністративних реформ у багатьох країнах, вона з’явилася як дієва відповідь на кризу бюрократичної моделі управління. Сьогодні зрозуміло, що НПМ не є панацеєю при розв’язанні всіх проблем державного управління, але він зайняв своє місце серед інших теорій і практик сучасного управління публічною сферою.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ

1. У чому полягає зміст концепції нового публічного менеджменту та її відмінні риси від традиційної концепції державного управління.

2. Поясніть цілі та принципи НПМ.

3. Сформулюйте основні інструменти НПМ і напрями підвищення ефективності в розвитку сфери адміністративних послуг на засадах менеджменту.

4. Поясніть економізм концепції НПМ.

Література: основна: 1, 4, 5, 7 додаткова: 5, 8.