

Тема 11

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ (самостійне опрацювання)

Вступ

1. Світовий досвід розвитку публічного адміністрування

2. Ефективні моделі діяльності публічної адміністрації та їх реалізації в Україні

Висновки з теми

ВСТУП

Відмітною рисою змін, що відбуваються в багатьох країнах останні двадцять років в галузі публічного адміністрування, є те, що його жорстка, ієрархічна форма, котра переважала протягом більшої частини двадцятого сторіччя, замінюється гнучкими, ринково-орієнтовними формами. Причому, це не просто перехід до нового стилю управління, а зміна ролі владних структур у суспільстві і їхніх відносин з громадянами. «Традиційне» публічне адміністрування багато в чому дискредитувало себе і теоретично, і практично, тому на зміну йому приходить нова парадигма.

Ця нова парадигма протистоїть деяким основам, котрі раніше для публічного адміністрування вважалися фундаментальними і незмінними. На сучасному етапі виявилось, що сама сутність традиційної моделі вже не є адекватною реаліям. Безсумнівно, сувора адміністративна система має свої переваги. Можливо тому протягом досить тривалого часу не піднімалися питання перегляду принципів її функціонування, її ефективності, а також альтернативних методів управління органів публічного адміністрування. Ієрархія дозволяє кожному знати своє місце і свої повноваження, гарантує при дотриманні певних умов кар'єрний ріст. Система забезпечує чітке, хоча і не завжди швидке, виконання інструкцій, особливо якщо вони ясно викладені, і припускає захист від політичного впливу. Тому, коли завдання є адміністративними і відносно простими, а зовнішнє середовище стабільним, подібна система працює досить добре. Але ситуація змінилася, і традиційна модель перестала бути адекватною їй, а відповідно мають відшукуватись нові моделі побудови ефективної системи публічної адміністрації з залучення світового досвіду їх функціонування.

Питання 1. Світовий досвід розвитку публічного адміністрування.

Так, виявилось, що ієрархічні структури не обов'язково є найбільш ефективними типами організації. Бюрократія може бути ідеальною для контролю, але не обов'язково для управління; вона дає почуття впевненості, але звичайно громізка; стандартизована робота є доброю для розуміння, але вона перешкоджає інноваціям. А схема політичного контролю створює проблеми з гарантією дійсної відповідальності.

З бюрократією пов'язані дві специфічні проблеми, на які звертали увагу критики традиційної моделі: по-перше, співвіднесення таких понять як бюрократія і демократія; по-друге, нездатність формальної бюрократичної системи надалі забезпечувати високу організаційну ефективність. Дійсно, такі якості бюрократії як жорсткість, ієрархічність і таємність повинні в якийсь момент неминуче приводити до її конфлікту з демократичними цінностями. Так, щодо таємності М.Вебер писав: «Кожна бюрократія прагне до збільшення переваги в професійній інформованості за допомогою збереження своїх знань і намірів у таємниці», додаючи, що «концепція офіційної таємності є специфічним винаходом бюрократії». До речі, сам М. Вебер з цього приводу має подвійну позицію. З одного боку, він говорить про те, що бюрократія стане універсальною, оскільки вона неминуче супроводжує сучасну масову демократію; з іншого, – що демократія неминуче приходить у конфлікт із бюрократичними тенденціями. Однак, другу проблему Вебер не передбачив. Він вважав, що бюрократична система забезпечує технічну ефективність вище, ніж будь-яка інша можлива система чи процес. Зараз ця впевненість значно похитнута, до чого призвели дві причини.

Перша причина полягає в тому, що завжди існувала деяка розбіжність принципів, описаних Вебером, з їхньою практичною реалізацією, особливо в системі управління персоналом, котра у дійсності була більш жорсткою, більш формальною і менш елітарною, ніж це визначено у Вебера, що знижувало її ефективність. Принцип ієрархії був реалізований занадто завзято, що вилилося в створення десятків рівнів, кожний з яких мав декілька підрівнів, наслідком чого стало з'явлення бар'єрів між ними, які обмежують проходження інформаційних потоків і ресурсів. Принцип «довічної служби» призвів до того, що часто службовця не звільняли, навіть незважаючи на його некомпетентність, а більшість публічних службовців перетворилися в людей, що «відбувають» час в очікуванні пенсії, не піклуючись при цьому про підвищення ефективності

свої роботи. Принцип просування по службі залежно від виробничого стажу був реалізований дослівно, що призводило до ситуації, коли керівництво організації могло бути менш компетентним, ніж підлеглі. А ідея про те, що ті, хто прийшов на публічну службу, повинні починати її з нижчих рівнів, іноді призводила до невиправданої дискримінації стосовно до людей, які раніше не були публічними службовцями, але мають високу кваліфікацію. Друга причина полягає у появленні і розвитку нових теорій організаційного поведіння, які стверджують, що формальні бюрократичні моделі більше не є ефективними порівняно з більш гнучкими формами менеджменту. Жорсткі ієрархічні структури розглядаються як такі, що потребують значних витрат і стримують творчість та інновації. Поряд з формальними враховуються і неформальні схеми спілкування та поведіння, що не передбачено в бюрократичній моделі. Існує складна сукупність неформальних поведінь у кожній організації, і вони можуть чи не можуть бути сумісні з тим, що зображено на організаційній схемі. Окремі бюрократи не є автоматами, які, на думку Вебера, безособово дотримуються певних правил, що підтримує високу ефективність системи. Навпаки, поведіння індивідуумів, що переслідують власні цілі в організації (наприклад, мету кар'єрного росту), знижує загальну ефективність, оскільки велика частина зусиль і часу витрачається на досягнення цих цілей. Тому організаційні моделі обов'язково повинні бути доповнені визнанням і розумінням ролі людських відносин. Поведінкові теорії організацій ілюструють, що те, що дійсно відбувається в бюрократіях, значно відрізняється від того, що передбачає модель раціональної/легальної влади. Бюрократична організація приймає фіксовані процедури діяльності, котрі дозволяють досягати результатів, але, як наслідок, досягнення результатів може стати менш важливим, ніж дотримання процедур і правил. Суворе дотримання правил може мати непередбачені наслідки, включаючи зниження ефективності, воно трансформується в самоціль. Коли бюрократизм перебільшений, його пороки можуть замінити його чесноти. Замість ретельного планування може бути поспішна імпровізація і панічне маніпулювання, перетворення порядку в хаос. Висока ефективність може змінюватися низькою ефективністю в міру того, як робота перетворюється в нудний ритуал, і винагорода за високу ефективність незначно чи зовсім не відрізняється від винагороди за низьку ефективність. Навіть коли бюрократії функціонують добре, це відбувається звичайно в часи застою, – бюрократіям з їх фіксованими процедурами важко мати справу із ситуацією, що швидко змінюється.

Традиційна бюрократія має структуру, у якій домінуюче значення надається вхідним ресурсам, а кінцеві результати є вторинними. У спробі контролювати фактично все, ми стали так одержимі диктуванням того, як речі повинні бути зроблені, – регулюємо процес, контролюємо вхідні ресурси, – що ігноруємо результати. Тобто передбачається, що визначення —правильної ієрархії, системи управління персоналом тощо автоматично буде призводити до задовільних результатів.

Адміністрування означає виконання певних завдань у рамках інструкцій, а те, наскільки добре чи наскільки ефективно, залишається за межами його уваги, оскільки контроль над цим є обов'язком політичного суб'єкта, що розробив інструкції. У публічних бюрократіях здійснювати подібний контроль дуже важко і не тільки через те, що політики часто не здатні чи не хочуть робити це, але також і тому, що інформація, по якій можна було б судити про ефективність діяльності, існує у формі, що не дозволяє зробити це адекватно. Вимірювання ефективності в публічному секторі в традиційній моделі завжди вважалося занадто важким, практично неможливим, тому тут і застосовувалася система просування по службі залежно від виробничого стажу. Нові теорії організаційної поведінки відзначають, що формальна бюрократія має свої сильні боки, але вона не підходить для нерутинних видів діяльності, які вимагають творчості й інновацій для досягнення результатів у середовищі, що змінюється. Тобто формальна бюрократична модель практично ідеально відповідає адмініструванню, або виконанню інструкцій, але не менеджменту, або досягненню результатів. Проте, деякі автори вважають, що якщо в приватному секторі відмовлення від бюрократичної моделі є цілком виправданим, то публічне адміністрування повинне залишатися прихильним бюрократичним принципам, пояснюючи свою позицію існуванням абсолютної несхожості приватного і публічного секторів. Але ж принаймні в окремих аспектах органи публічного адміністрування схожі з приватними, і такі поняття, як ефективний менеджмент та орієнтованість на результати цілком застосовні до них. А це припускає відхід від бюрократичної моделі і перехід до більш гнучких, —бізнес-подібних моделей.

Для вирішення деяких завдань у публічному секторі моделі управління без наявності жорсткої ієрархії можуть бути більш ефективними, ніж з такою; точно так особистісні взаємини можуть бути більш кращими, ніж веберовська безособовість. А для виконання деяких специфічних завдань представляється цілком можливим і створення різних гібридів бюрократичної і бізнес-моделей. Таким чином, у сучасних умовах бюрократія вже не є ефективною,

необхідний перехід до нових моделей управління. Також уже не вважається вірним й інший основний принцип традиційної моделі публічного адміністрування, – розподіл політичної й адміністративної сфери. Втім, у дійсності, цей принцип, висунутий Вільсоном, ніколи цілком не реалізовувався, тому що відносини між політиками й адміністраторами не є такими простими, як це припускає модель Вільсона, вони не наслідують її формальній лінійній логіці. Насправді, на практиці політика не може бути відділена від адміністрування. Дійсно, адміністрування і політика замість того, щоб бути відособленими явищами, у дійсності є взаємозалежними. Суб'єкти політики через збільшення свого рівня влади можуть значно впливати на соціальну сферу держави, де діють адміністратори. В той же час, як об'єктивно, так і суб'єктивно, сутність адміністративної системи може впливати на результати політичної системи. Адміністрування виробляє політику, хоча ця політика не завжди письмово викладена й обнародована, як ті правила, що розробляються законодавцями. Більше того, діючі правила, що розвиваються адміністраторами, можуть бути більш виразними для фактичних результатів, одержуваних індивідуумами, ніж формально проголошені правила. Традиційна модель просто не відображає значну управлінську роль і роль у виробленні політики, властиву публічній службі, особливо сучасній. Дана модель нав'язує негативну форму контролю, що підштовхує до пошуку можливостей уникнути помилок, але не забезпечує позитивними стимулами для підвищення ефективності. А спроба змусити публічну службу бути «поза політикою» означає небажання визнавати її політичну значимість. Таким чином, обидва теоретичні підґрунтя традиційної моделі більше не є адекватними реальності. Так само «похитнуте» і третє підґрунтя – принципи наукового менеджменту, адже не можна бути впевненим в управлінських рецептах минулого, оскільки нинішня управлінська теорія і практика пропонує найрізноманітніші сучасні підходи. Отже, не є адекватною сучасності і сама традиційна модель. Крім цього, трансформації в публічному адмініструванні, які мали місце в багатьох державах, відбулися і як реакція на кілька взаємозалежних факторів, що розглядаються нижче. Загальносвітові, глобальні зміни. Останні десять–п'ятнадцять років являють собою потік глобальних змін, що зажадали від керівників відповідного реагування і додали нові управлінські проблеми до тих, що існували раніше. Сьогоднішня глобальна ситуація є з багатьох причин мінливою, нестабільною. Одна з них полягає в тому, що кількість нестабільних національних економік перевищила кількість стабільних. Тому, з одного боку, органи публічного адміністрування змушені пристосовуватися і мати справу з сьогоденням, що постійно змінюється. Така адаптація необхідна, наприклад,

для запобігання подальшому погіршенню економічної чи політичної ситуації. З іншого боку, органи публічного адміністрування повинні в той же час бути готовими до невизначеного майбутнього. Збалансувати ці два завдання важко, оскільки те, що робиться зараз для вирішення наявних проблем, може бути дисфункціональним стосовно того, що варто робити для підготовки до майбутнього. Ефективні управлінські рішення стосовно нинішніх проблем можуть усунути важливі для розв'язання майбутніх проблем опції і навіть сприяти виникненню проблем у майбутньому. Наприклад, збільшення потужностей АЕС, як джерел недорогої енергії, під тиском економічних потреб у сьогоденні може призвести в майбутньому до витрат, пов'язаних з переробкою і захованням відпрацьованого ядерного палива, що перевищують економію.

Можна виділити кілька основних глобальних змін, що здійснюють вплив на управлінські практики. По-перше, це колапс комуністичного блоку в центральній і східній Європі і перехід багатьох країн Африки і Латинської Америки від тоталітарного режиму до демократичної системи, які викликали багато економічних і політичних змін. Одні з них очевидні, інші – ні. До перших належать нові напрямки в зовнішній політиці, фундаментальні зміни політичних, економічних і адміністративних систем багатьох країн. До других належать впливи на глобальну економіку і політичну стабільність, що виникають у результаті

нестабільності політичних і економічних систем деяких країн. По-друге, це національні і міжнародні реакції на нові загальні проблеми «глобального села», яким стає наш світ. Як приклад можна навести міжнародну реакцію на погіршення стану навколишнього середовища. Як продемонстрував саміт із питань захисту навколишнього середовища в Ріо-де-Жанейро в 1992 р., сталий розвиток і екологія невіддільні одне від одного, що необхідно враховувати завжди і в усьому. Для керівників це означає прийняття до уваги екологічних аспектів під час оцінки ефективності пропонованих рішень. Екологічна криза також змушує керівників розглядати можливість обмеження розвитку міжнародної економіки та прагнення до постійного підвищення продуктивності.

По-третє, це зміни, що виникли в результаті демографічного вибуху, масових захворювань, масового голодування, природних лих і воєн, які торкнулися значної частини світу. Ставлення до країн, в яких такі зміни відбуваються, з боку більш «благополучних» країн в умовах глобалізації також вимагає пошуку нових управлінських рішень. Приватизація, дерегуляція, юрисдикція, кодифікація позбавлені сенсу в країнах, уражених громадянською війною чи масовим голодуванням населення.

По-четверте, це глобальна втрата віри в здатність міжнародних організацій, таких, як ООН, урядів окремих держав, місцевих органів влади, приватних організацій виконувати обіцянки, що даються ними. Критика публічного сектора. Владні структури, особливо бюрократичні, завжди викликали певне невдоволення в суспільстві, яке, в той же час, завжди мало потребу в них. Але, починаючи з 1980-х рр., критика публічного сектора посилюється, причому не лише з боку громадськості, але і з боку деяких глав держав, наприклад, М. Тетчер та Р. Рейгана, з'являються заклики не просто до реформування публічного сектора, але до концептуального перегляду його місця і ролі в суспільстві. «Вогонь критики» вівся за трьома напрямками. По-перше, це масштаби сектора, – висловлювалися аргументи щодо необхідності скорочення кількості органів публічного адміністрування і чисельності їхніх співробітників, оскільки вони споживають невиправдано багато ресурсів. Це призвело до скорочення бюджетного фінансування органів публічного адміністрування у багатьох країнах, навіть у таких, як Іспанія, Італія, Німеччина і Швеція, де публічний сектор був традиційно великим. По-друге, це сфера дії, – стверджувалося, що органи публічного адміністрування втручаються у занадто велику кількість видів діяльності, надто багато чого контролюють. У відповідь на це багато видів діяльності, якими традиційно займалися органи публічного адміністрування, були цілком чи частково передані приватному сектору. Характерним прикладом є політика кабінету Маргарет Тетчер у цій галузі, девізом якої може бути висловлення: —Варто приватизувати все, що тільки можна приватизувати!». По-третє, це методи управління, засновані на бюрократичних принципах. Доводилося, що бюрократія, яка стала вкрай непопулярною формою соціальної організації, однозначно є неефективною і неадекватною ситуації, що склалася, і це призвело до широкого впровадження більш гнучких, ринково-орієнтованих методів, до так званої «маркетизації» публічного сектора. Зміни в економічній теорії. У 1970-х рр. було розповсюджено тезу, висунуту консервативними економістами, відносно того, що діяльність органів влади є економічною проблемою, оскільки вона обмежує економічне зростання і свободу. Економісти стверджували, що обмеження діяльності органів влади повинне призвести до поліпшення суспільного добробуту завдяки підвищенню економічної ефективності, а примусовий вплив органів влади на людей, «кріпосництво» зміниться «свободою» і «вибором», які забезпечить ринок. Однак, зараз в економічній теорії поступово починає домінувати «неокласична економіка» (або «економічний раціоналізм»), яка визнає необхідність і користь взаємопроникнення ринку і публічного сектора. Ця зміна

в економічному мисленні значно вплинула на останній. У державні структури приходять економісти, озброєні новими теоріями, що пропонують більше чіткості, суспільної корисності і погодженості, порівняно з невизначеними, нечіткими поняттями традиційного публічного адміністрування. «Нове економічне мислення» знаходить все більше прихильників серед вищих ешелонів влади, у той час як економічні теорії проникають у новий публічний менеджмент, зокрема теорія суспільного вибору, теорія принципала/агента і теорія вартості угод, яких доцільно торкнутися. Теорія суспільного вибору. Дана теорія надає значної підтримки тим, хто вважає, що традиційна модель публічного адміністрування неефективна, а пов'язаний з нею публічний сектор непомірно великий, і хто наполягає на переході до нової моделі. Суспільний вибір пов'язано із застосуванням напрацьованих мікроекономіки до політичної та соціальної сфер. Його ключовим принципом є можливість раціонального передбачення поведінки суб'єкта. Раціональна людина спрямовується системою стимулів, у межах якої вона діє. Незалежно від власних бажань, вона відвертається від тих видів діяльності, що несуть проблеми і неприємності і захоплюється тими, котрі приносять винагороду. Причому, допущення про таку поведінку застосовне до будь-якої сфери. Так, припускається, що замість того, щоб мотивуватися суспільними інтересами, бюрократи, як і всі інші, мотивуються власними егоїстичними інтересами. З цього погляду бюрократії не можуть діяти ефективно, оскільки окремі бюрократи намагаються максимізувати власну вигоду за рахунок організації, максимізувати власний добробут, а не задовольняти суспільні інтереси. Звичайно, така позиція є трохи крайньою, але не завжди безпідставною.

У 1970-х рр. стандартні підходи публічного адміністрування почали здаватися нединамічними й на противагу їм було запропоновано логічну/дедуктивну модель поведінки урядових агентств із ясними напрямками для аналізу політики і простими нормативними рекомендаціями щодо реформування. Поряд з цим значно поширюються принципи суспільного вибору, оскільки вони тісно пов'язані з повсякденним чи загальноприйнятим поглядом на бюрократію. Офіційні особи і публічні службовці в основному зображуються як охочі максимізувати свій бюджет за рахунок суспільства. Тому багато людей почали сприймати бюрократії як експансіоністські організації, що постійно шукають можливість збільшити свій розмір, штат, фінансування чи сферу впливу. Теоретики суспільного вибору відзначають, що «найкращий» результат можливий за максимальної участі ринкових сил і мінімальної участі держави і що, якщо роль публічного сектора в забезпеченні товарами і послугами

понижаться, то економіка в цілому від цього виграє. Стверджується також, що ринки мають кращі механізми відповідальності, ніж бюрократії. Ці точки зору знайшли відповідь з боку держави у вигляді появи конкуренції в публічному секторі, а з нею і можливості вибору, і передачі деяких видів діяльності в приватний сектор. Також при розробці різних соціальних програм теорія суспільного вибору знайшла і більш тонке використання, пов'язане з можливістю передбачення і моделювання поведінки. Однак, слід визнати, що після тридцяти років теорію суспільного вибору було переглянуто. Виявилось, що ринки не завжди і не скрізь працюють краще. Проте, дана теорія вказує на деякі проблеми бюрократичних систем і пропонує альтернативний підхід, забезпечує теоретичну основу для передачі деяких видів діяльності з публічного в приватний сектор, а використання методів раціонального вибору для розробки політики в різних областях може забезпечити кращий таргетінг витрат, завдяки прогнозуванню результатів. Теорія принципала/агента. Економічна теорія принципала й агента також вплинула на публічний сектор, особливо на розуміння відповідальності. Дану теорію було розроблено для приватного сектора з метою пояснення розбіжності, що часто зустрічається, між цілями менеджерів (агентів) приватних фірм і їхніми засновниками чи акціонерами (принципалами). Питання відмінності інтересів агентів і принципалів знайшли досить широке відображення в літературі, що торкається питань відповідальності та її впливу на діяльність організацій. Основна проблема, яка виникає при цьому, може бути охарактеризована як ситуація, коли принципал (чи група принципалів) прагне встановлення стимулів для агента (чи групи агентів), – який приймає рішення, впливові стосовно принципала, – що спонукають його діяти для максимального сприяння основним цілям принципала. Труднощі з упровадженням подібної системи стимулів пов'язано з двома факторами: а) цілі принципалів і агентів зазвичай певною мірою розбіжні; б) інформація, доступна принципалам і агентам, у загальному випадку розрізняється (наприклад, перші можуть не мати можливості дізнаватися про деякі рішення, прийняті другими). Крім того, принципали намагаються одержати максимальний прибуток, у той час як агенти прагнуть довгострокового зростання організацій і більш високої платні для себе. Тому організації можуть не обов'язково збільшувати дохід на користь принципалів, і в цьому допомагає поділ права власності і контролю, що знижує владу принципалів. Теорія принципала/агента намагається знайти такі схеми стимулювання агентів, щоб вони діяли в інтересах принципалів. Для цього пропонується здійснювати постійний моніторинг діяльності агентів на предмет запобігання можливості поглинання чи банкрутства організації і створення наглядової ради,

наявність якої може допомогти в зменшенні свободи менеджменту. Також, щоб мати гарантії того, що поведінка агентів підкоряється інтересам принципалів, з агентами варто укладати контракти, які чітко визначають їхні обов'язки і права. І хоча в приватному секторі теорія принципала/агента не вирішує цілком проблему відповідальності, вона, принаймні, пропонує деякі засоби для забезпечення відносин відповідальності між різними суб'єктами, такі, наприклад, як створення чітких договірних зобов'язань. Складніше ситуація обстоїть із застосуванням даної теорії до публічного сектора, оскільки важко визначити хто тут є принципалами чи з'ясувати, чого вони в дійсності прагнуть. У публічному секторі мотив прибутку не є визначальним, а таке поняття, як банкрутство, взагалі незастосовне. І, все ж, теорія принципала/агента вплинула на публічний сектор, – вона надала імпульс переконанню про необхідність якомога більшого розвитку контрактних відносин в ньому. Таким чином, органи публічного адміністрування стануть у деяких аспектах схожими з приватними, що піде їм на користь, вони почнуть працювати краще. Такий підхід багато в чому сприяв появі нової форми органів публічного адміністрування – урядових агентств, значно орієнтованих на ринок. Однак, слід зазначити, що це викликало також і нові проблеми. Впровадження концепції агентства висвітлило деякі базові проблеми, пов'язані з веденням справ у публічному секторі, і порушило низку найважливіших питань. Наскільки може принципал, – громадськість, – визначити, що виконується на його користь, а що – за його рахунок? Чи справді конкуренція в публічному секторі дисциплінує постачальників послуг і гарантує споживачам чесну ціну? Чи досить вимірним є кінцевий продукт, щоб можна було визначити дотримання умов контракту? Теорія вартості угоди. Поряд із двома згаданими вище, ця теорія також вплинула на управління в публічному секторі. Дана теорія піддає сумніву поняття про те, що угоди як такі не мають вартості, й визначає обставини, за яких організація може зволіти ринкового тестування чи укладання контракту замість власноручного забезпечення. Це, на думку авторів, застосовне й до публічного сектора, де можна уникнути дорожнечі деяких угод, перейшовши до укладання контрактів зі сторонніми організаціями і до забезпечення певної конкуренції.

Теорії «нового економічного мислення», зокрема, відзначені нами, у сполученні з ідеологічною пристрастю багатьох економістів до ринкових рішень забезпечили інтелектуальне підґрунтя для урізування повноважень публічного сектора, а також для реструктуризації його менеджменту. Крім того, деякі принципи старого публічного адміністрування, – довічну зайнятість,

просування за старшинством, умови зайнятості, традиційну відповідальність, навіть теорію бюрократії, – було похитнуто, як неадекватні ситуації та нездатні забезпечити високу ефективність.

Зміни в приватному секторі. Змінам в публічному секторі значно сприяли й зміни в приватному секторі, які відбулися трохи раніше, і усвідомлення того, що управління публічним сектором і його ефективністю впливає на підприємницьку діяльність і національну конкурентоспроможність. Тож, виникло переконання, що здійснювана в багатьох країнах реструктуризація економіки не може не торкнутися публічного сектора, чому є кілька причин, а саме: конкуренція, глобалізація і проблема компетенції. Конкуренція. Зростання конкуренції, як національної, так і інтернаціональної, зміни в менеджменті і управлінні персоналом вплинули не лише на приватні фірми, але і на органи публічного адміністрування. Останні двадцять років корпорації здійснювали революційні зміни: децентралізацію влади, вирівнювання ієрархій, фокусування на якості, наближення до своїх клієнтів, – все для того, щоб залишитися конкурентоспроможними на новому глобальному ринку. Причому в цей процес було втягнуто не лише приватні структури, але і органи публічного адміністрування, що привело до встановлення «нового співробітництва» між прибутковими і неприбутковими організаціями, між публічним сектором і приватним. Тобто фактично всі інституції були змушені адаптуватися до «величезного моря змін», стати більш гнучкими, більш інноваційними і заповзятливими. Деякі зі змін усередині приватних фірм описані М. Портером. Він виділяє чотири взаємозалежні сили, що, на його думку, здатні позитивно впливати на поліпшення взаємодії між різними частинами організації і на їхню ефективність:

- зміна філософії диверсифікованості у бік «зв'язаної диверсифікованості», через що обсяг корпоративних портфелів зменшився, і більше уваги стало приділятися — відповідності, так що інтереси незв'язаного або маргінального бізнесу було відкинуто;
 - зміщення акценту зі зростання на ефективність через більш складне зовнішнє середовище, зумовлене збільшенням глобальної конкуренції;
 - розвиток нових технологій та вдосконалення інформаційних систем, що дозволяють поліпшити і прискорити взаємодію між бізнес-одинацями;
 - збільшення багаточкової конкуренції в міру того, як усе більше і більше фірм шукають і домагаються взаємодії між бізнес-одинацями.
- Хоча зазначене стосується приватного сектора, воно деякою мірою є застосовним і до публічного. Приватизація в її різних формах і укладання контрактів із приватними організаціями можуть розглядатися як відмова від

деяких традиційних для органів публічного адміністрування видів діяльності.

За відсутності зростання публічного сектора спостерігається стурбованість проблемами ефективності і якості надання послуг. Нові інформаційні технології використовуються все ширше. Навіть четвертий із зазначених пунктів знаходить паралелі в публічному секторі, це, насамперед, стосується спільних підприємств, у яких беруть участь органи публічного адміністрування і приватні організації.

Глобалізація. Тенденція до глобалізації також впливає на публічне адміністрування, в якому, як і в інших сферах, поширення ідей і технологій зараз відбувається настільки швидко, що національні бар'єри стають дуже умовними і штучними. В той же час, у світі глобальної економічної конкуренції діяльність урядових структур може бути важливим фактором створення національних конкурентних переваг. М. Портер зазначає: «Деякі вважають, що найкраще для уряду – це бути пасивним учасником у процесі міжнародної конкуренції. Через те, що детермінанти національних переваг настільки глибоко укорінені в національних і історичних особливостях і інших унікальних факторах, вважається, що уряди безсилі. Тому найпридатніша для них роль – відсторонитися і дозволити діяти ринковим силам. Моя теорія, що підтверджується дослідженнями, не підтримує цієї точки зору. Державна політика впливає на національні переваги як позитивно, так і негативно». Далі він стверджує, що є безліч напрямків державної політики, які впливають певним чином на національні конкурентні переваги. До них належать освітня і антимонопольна політика, оподаткування, охорона здоров'я та навколишнього середовища і багато чого іншого. Більш того, Портер відзначає, що діяльність практично кожного урядового закладу так чи інакше торкається національних конкурентних переваг. Існує зв'язок між якістю послуг, що надаються органами публічного адміністрування, і ефективністю національної економіки. На конкурентоспроможність економіки впливають стан здоров'я, освіта і професійна підготовка робочої сили, ефективність податкових адміністрацій і створення умов для розвитку малого підприємництва, а все це в більшості країн забезпечується публічним сектором. Крім того, існує пряма залежність розвитку держави як системи від розвитку її соціального елемента, який переважно забезпечується діяльністю органів публічного адміністрування. Компетенція. Визнання важливої ролі урядових структур у забезпеченні національної конкурентоспроможності та процесі глобалізації порушує питання про їхню компетенцію. Для публічних адміністрацій нові економічні зміни, зумовлені процесами, що відбуваються в приватному секторі, такими, як

швидкі зміни розміру грошових запасів, коливання цін на готові продукти, здешевлення праці, раптова інфляція чи депресія витрат, – створюють значні складності щодо довгострокового планування, ефективного розподілу ресурсів і ефективного управління соціальними програмами. Ці нові економічні зміни також викликають зростання недовіри до здатності урядових організацій адекватно і швидко вирішувати проблеми, що ставить під сумнів їхню компетентність.

Дійсно, традиційна модель публічного адміністрування через свою велику «інерційність» може не забезпечувати компетенції, необхідної для періоду глибоких змін, тому потрібний перехід до більш гнучких моделей. Зміни в технологіях. Вже стало банальним стверджувати, що технологічні зміни торкнулися всіх сторін сучасного життя. Вони спричиняють кінець старого виду економічного зростання, оснований на розвитку великих і більш швидких інструментальних засобів і інвестуванні переважно в апаратне, а не програмне забезпечення, скоріш у машини, ніж в організації, скоріш у матеріальні продукти, ніж у комунікації. Розвиток «економіки послуг», що базується на нових технологіях, передбачає перегляд фундаментальних понять, наприклад таких, як економічна вигода і виробнича діяльність. Для нового типу економіки характерно те, що сервісні функції, такі як дослідження, дистриб'ютерство, контроль якості, логістика, фінансовий інжиніринг, контроль за станом навколишнього середовища тощо, знаходяться зараз у центрі всіх стратегічних рішень, від яких залежить оптимальне використання людських, матеріальних і фінансових ресурсів і перспективи стійкого економічного розвитку. В міру розвитку «інформаційних надмагістралей» можна припустити, що суміжна сфера послуг, яка включає в себе комп'ютерне і програмне обслуговування, супровід, навчання і безпеку, поступово залучить близько половини тих, хто працює. Можна передбачити, що наступить кінець традиційних моделей і типів організацій, які базуються на інтенсивному поділі праці, і вони будуть замінені більш екстенсивними робочими моделями. Це буде пов'язано із поширенням нових видів вимірювальних, тестувальних і аналітичних технологій, які будуть використовувати експертні системи і штучний інтелект. Крім того, нові технології відкриють нові можливості для контролю, моніторингу й оцінки ефективності. Тобто робота в майбутньому буде більш кваліфікована, більш складна і орієнтована на обробку інформації. Природно, що технологічні зміни торкнулися і публічного адміністрування. Традиційна адміністративна модель зростала і розвивалася з технологією ручки, а пізніше друкарської машинки, результатом їх

застосування був паперовий документ, з якого (і то не завжди) робилися копії, після чого документ проходив по різних рівнях ієрархії, несучи інформацію й одержуючи різні резолюції. І у певному сенсі бюрократичні організації пристосовувалися саме під таку технологію. Однак, бюрократії не можуть функціонувати добре у інформаційно багатому, інтенсивному з погляду знань і такому, що швидко змінюється, суспільстві. Інформаційні технології, зокрема використання комп'ютерів, змінили не тільки менеджмент, але і самі ієрархічні системи. Менеджерам уже немає необхідності чекати, коли документ пройде по різних рівнях ієрархії, вони можуть одержати копії одразу ж після його створення. Значно зросли можливості передачі, збирання й сортування інформації, її поділу й поширення, що робить ієрархії менш жорсткими, веде до посилення децентралізації. Одне з центральних місць у веберовській бюрократії посідає поняття «офісу», місця, де працюють співробітники, куди приходить публіка для взаємодії зі співробітниками і де зберігається документація. Все це змінюється з приходом інформаційних технологій. Документація переводиться в електронний вигляд, тому може зберігатися в різних місцях, публічне спілкування може відбуватися за допомогою електронних засобів зв'язку і, в принципі, деякі співробітники можуть працювати на своїх комп'ютер

принципі, деякі співробітники можуть працювати на своїх комп'ютерах вдома, підключившись до мережі, замість того, щоб йти до офісу. Як відзначає Б. Пітерс, із широким розповсюдженням інформаційних технологій зменшується необхідність для людей знаходитися разом, щоб вирішувати загальні завдання організації, таким чином, поява альтернатив традиційним організаціям стає реальністю.

Отже, як можна бачити, існує декілька раціональних основ для заміни традиційного публічного адміністрування новими, більш гнучкими моделями. Для розв'язання проблем традиційної моделі публічного адміністрування в 1980-і і 1990-і роки в публічному секторі починають застосовуватися нові управлінські підходи, створюватися і впроваджуватися нові моделі управління, які мали кілька варіантів назви: «публічний менеджери́зм», «новий публічний менеджмент», «ринкове публічне адміністрування», «пост-бюрократична парадигма», «підприємницький уряд». Всі ці та інші подібні моделі мають узагальнюючу назву «менеджери́зм» або «новий публічний менеджмент», що показує їхню спільність у більшості принципів позицій, їхню однакову «ідеологію».

По-перше, поза залежністю від назви, всі ці моделі приділяють значно більше уваги досягненню результатів і персональній відповідальності

керівників, порівняно з традиційною моделлю. По-друге, у них є присутньою сильна інтенція відмовлення від класичної бюрократії, створення більш гнучких організацій. По-третє, у цих моделях приділяється велика увага чіткому і ясному визначенню організаційних і персональних цілей, що дозволяє встановлювати вимірвальні індикатори якості й ефективності діяльності, оцінювати результативність різних програм, реалізованих організаціями. Почетверте, вище керівництво органів публічного адміністрування в даних моделях не розглядається як політично нейтральне стосовно діючих політиків. По-п'яте, всі моделі значною мірою орієнтовані на використання деяких ринкових методів у своїй діяльності. Нарешті, по-шосте, у цих моделях однозначно простежується тенденція до зменшення ступеню й сфери впливу органів публічного адміністрування через приватизацію, широке використання зовнішніх підрядників і субпідрядників, проведення тендерів тощо. Стосовно однієї з цих моделей, а саме – нового публічного менеджменту, можна зазначити, що вона має такі основні доктрини: фокусування на керуванні й ефективності, а не на політиці; дезагрегування публічних бюрократій в агентства, які б мали справу одне з одним на споживчій основі; використання квазі-ринків і контрактної системи для стимулювання конкуренції; скорочення витрат; стиль управління, що, крім іншого, наголошує на кінцевому результаті, обмежених за термінами контрактах, матеріальних стимулах і свободі управління. Всі згадані варіанти нової моделі публічного адміністрування, наголошують на переході від традиційної бюрократії до форм, орієнтованих на споживача, ринок і власних співробітників, на переході від адміністрування до менеджменту. І тут варто торкнутися питання різниці між цими двома поняттями.

Одна точка зору полягає в тому, що термін «менеджмент» стосується раціонального підходу щодо процесу ухвалення рішення в організаціях, який традиційно асоціюється з приватним сектором. Менеджери розглядаються як агенти для досягнення організаційних цілей і корпоративного зростання з найбільш ефективним використанням ресурсів. У публічному ж секторі, навпаки, традиційно використовується термін «публічне адміністрування». Менеджмент є більш широким поняттям, він містить у собі адміністрування, але також передбачає і досягнення організацією поставлених цілей з максимальною ефективністю, та відповідальність за кінцеві результати. Ці два елементи не обов'язково присутні в традиційній моделі публічного адміністрування, яка базується на адмініструванні, де основний акцент робиться на процесі, на виконанні правил та інструкцій, на дотриманні процедур, а не на результатах, що характерно для нової моделі публічного

адміністрування, яка ґрунтується на менеджменті. Новий публічний менеджмент знаменує собою відмовлення від бюрократичних принципів організації діяльності органів публічного адміністрування, – одного зі стовпів традиційної моделі. Точно також відмовляється він і від другої теоретичної основи традиційної моделі, – принципу розподілу політичної й адміністративної сфери. Оскільки однією з основних характеристик нового публічного менеджменту є те, що відповідальність за отримані результати несуть керівники органів публічного адміністрування, це означає необхідність зміни взаємин між керівниками і політиками.

У традиційній моделі відносини керівників з політичним керівництвом є «технічним», відношенням хазяїна і слуги, того, хто віддає розпорядження, і того, хто їх виконує. У новому публічному менеджменті ці відносини стають більш гнучкими і близькими. Проте, керуючий вплив політичної влади на публічний сектор продовжує бути присутнім, хоча й у меншому ступені, що позначається на специфіці публічного менеджменту, роблячи його відмінним від інших видів менеджменту. Публічний менеджмент означає менеджмент під впливом політичної влади (цей вплив для організації може бути як позитивним, так і негативним), а політична влада залишає свою позначку на організаціях у вигляді однієї з таких форм: бюрократична тяганина, розділені повноваження і взаємозалежність, фрагментація, чутливість до політичних циклів. У результаті публічний менеджмент відрізняється від менеджменту, що не знаходиться під впливом політичної влади. Проте, хоча публічний менеджмент і відрізняється від інших видів менеджменту, він все-таки є менеджментом, а не адмініструванням. У його рамках керівники органів публічного адміністрування вже не є простими провідниками обумовленої зверху політики, а активно беруть участь у її формуванні.

Відносини між публічними менеджерами і політиками можуть будуватися по-різному. Так, у деяких випадках і на деяких рівнях менеджери діють практично незалежно від політичного втручання, в інших випадках – практично цілком під політичним керівництвом, а іноді політичний вплив і самостійність знаходяться приблизно в рівних пропорціях. Іншими словами, не існує єдиної формули взаємодії публічних менеджерів з політиками, тому від перших потрібний прояв «мистецтва взаємодії» для того, щоб вона була вигідною обом сторонам. Добрий публічний менеджер повинний бути і добрим політичним гравцем.

Традиційна модель намагалася деполітизувати те, що є політичним по суті, у той час як новий публічний менеджмент визнає політичну сутність

публічного адміністрування. І хоча «вирішальне слово» залишається за політичним керівництвом, у новому публічному менеджменті відбулося остаточне відмовлення від нереального відділення процесу вироблення політики від процесу управління. Таким чином, у результаті реформ публічного сектора багатьох країн у 1980-ті і 1990-ті рр., впровадження різних варіантів нової моделі публічного адміністрування всі вищевказані функції загального менеджменту почали реалізовуватися в органах публічного адміністрування, а керівники цих організацій стали в більшому ступені менеджерами, ніж адміністраторами, якими вони були раніше. Новий публічний менеджмент, піднімаючи питання ефективності і результативності в задоволенні суспільних потреб, не тільки змінює сам публічний сектор, органи публічного адміністрування, але й їхню роль у державі і суспільстві. В Україні, в якій відбуваються глобальні трансформаційні процеси, в тому числі й у публічному секторі, тільки починає формуватися і впроваджуватися нова модель публічного адміністрування. Цьому має сприяти адміністративна реформа, основна мета якої полягає в переході органів публічного адміністрування від здійснення функцій контролю, нагляду і примуса до функції надання громадських (управлінських) послуг населенню, що передбачає перехід від адміністрування до менеджменту, перенесення основних акцентів у діяльності на результати. Тому, хоча кінцева модель, що буде реалізована, напевно і буде відмінною від моделей, успішно реалізованих в інших країнах, внаслідок особливої специфіки кожної країни, але, безсумнівно, щоб бути успішною вона повинна мати ті загальні характерні риси, властиві новому публічному менеджменту, що були відзначені вище.

Питання 2. Ефективні моделі діяльності публічної адміністрації та їх реалізації в Україні.

З погляду простої моделі, ефективність пов'язана із:

- співвідношенням між витраченими ресурсами й отриманим кінцевим продуктом (товаром чи послугою);
- зменшенням кількості витрачених ресурсів чи зниженням їхньої вартості;
- скороченням тривалості процесу;
- співвідношенням кінцевого продукту й кінцевого результату.

Проста модель ефективності організацій

Проста модель ефективності дуже корисна для розгляду того, на чому роблять акцент різні підходи до розуміння й трактування ефективності. Відповідно до даної моделі можна виділити шість «доктрин контролю над операціями», які можна також назвати «доктринами ефективності», підрозділяючи їх за трьома групами:

1. Контроль витрат.
2. Контроль процесу:
 - 2.1. Контроль відкритих процесів, що протидіють.
 - 2.2. Контроль за допомогою стандартів професійної діяльності.
 - 2.3. Контроль за допомогою «бізнес-методів».
3. Кінцевий контроль:
 - 3.1. Контроль кінцевого продукту.
 - 3.2. Контроль кінцевого результату.

Залежно від тієї чи іншої доктрини, що застосовується в управлінні організацією, виміряються різні показники. Однак, перш ніж аналізувати, що публічні адміністрації вимірюють для визначення і демонстрації ефективності, було б доцільним визначити, а що в цілому «роблять» публічні адміністрації. Курйозність даного питання полягає в тому, що величезна кількість літератури з даної проблеми присвячена або реальній діяльності публічних адміністрацій у конкретних сферах, або узагальненню того, що вони повинні (чи не повинні) робити, але рідко розглядається те, що публічні адміністрації можуть робити, тобто інструменти діяльності, що використовуються ними чи доступні їм, й які відіграють важливу роль у підвищенні ефективності. Інструменти діяльності публічних адміністрацій можна поділити на чотири типи: переконання, фінансові засоби, правила, організаційні структури. Переконання ґрунтуються на контролі над інформацією й інформаційними потоками. Це передбачає, що роль публічних адміністрацій і публічного сектора в цілому в інформаційних процесах ніколи не є нейтральною. Навіть підтримка і забезпечення «нейтралітету» чи «незалежності» інформаційних потоків, що так часто декларуються, послуговують певній меті, – підкреслюють демократичну сутність держави. Основною «оболонкою», в яку поміщаються переконання, є так звана «офіційна інформація», розповсюджувана по різних комунікаційних каналах. Зміст і форми подавання такої інформації давно вже базуються на результатах наукових досліджень в галузі масових комунікацій, що забезпечує її максимально ефективний вплив на споживачів. До фінансових засобів публічних адміністрацій належать, у переважній більшості, кошти, що виділяються з бюджету, а також одержуються з інших джерел (госпрозрахункова діяльність, благодійні внески тощо).

Наступним інструментом, якому часто не надають значення, є правила, якими публічні адміністрації регламентують свою діяльність. Ці правила хоча і базуються на чинному законодавстві, але можуть бути такими, що клієнт, не може отримати на абсолютно законних підставах необхідну йому послугу. Причому, весь процес «митарств» клієнта супроводжуватиметься показом щирої зацікавленості співробітників адміністрації в задоволенні його потреб. Саме така, на жаль нерідка, ситуація зміцнює негативне ставлення клієнтів до публічних адміністрацій, даючи привід обвинувачувати їхніх співробітників у надмірному бюрократизмі. Щоб цього уникнути, варто при створенні правил керуватися приматом інтересів клієнта. Однак, правила регулюють не лише стосунки між адміністрацією та її клієнтами, але і з іншими реципієнтами, як зовнішніми, так і внутрішніми, будучи тим самим дуже дієвим інструментом. Нарешті, останній (за переліком, але не за значенням) інструмент – це організаційні структури, що є безпосередніми акторами, дії яких значною мірою визначають кінцевий результат діяльності як окремих публічних адміністрацій, так і публічного сектора в цілому. В останньому випадку замість організаційних структур розглядаються публічні адміністрації. На моделі, що наводиться, можна проілюструвати розміщення основних акцентів у сучасній дискусії про ефективність публічних адміністрацій. Так, у країнах західної демократії увага акцентується на фінансових засобах та організаційних структурах, – саме вони вважаються основними інструментами в досягненні високої ефективності. Фінансові й організаційні показники легше піддаються визначенню, ніж ті, що пов'язані з переконаннями і правилами. Навпаки, в Японії перевага надається переконанням і правилам. Доцільніше ж вважати, що всі ці інструменти є однаково важливими і не можна надавати перевагу одним на шкоду іншим, а легкість вимірності не повинна виступати показником важливості.

Також дана модель показує безпідставність розмежування, що існує, таких понять як «ефективність публічних адміністрацій» та «ефективність послуг, що надаються публічними адміністраціями», оскільки ефективність послуг забезпечується ефективним використанням усіх засобів (інструментів діяльності), що знаходяться в розпорядженні адміністрації, що, у свою чергу, можливе лише у високоефективній організації.

Питання організаційної ефективності були і є актуальними не тільки для публічних, але і для приватних організацій. Так, у 1990-х рр. був здійснений «великий прорив» у теорії та практиці менеджменту приватних організацій щодо підвищення їхньої ефективності, багато результатів якого можна успішно адаптувати і для публічного сектора. Цьому сприяло заснування ряду національних та інтернаціональних «премій якості», – Премія Малколма

Балдріджа в США, Національна ініціатива якості в Канаді, Європейська премія якості, Премії якості окремих європейських країн, Австралійська премія якості й інші.

До основних досягнень цього «прориву» слід віднести створення:

- більш складних і «витончених» фінансових моделей;
- порівняльних моделей, що базуються на так званому бенчмаркінгу;
- моделей, основаних на концепціях якості;
- холістичних моделей.

Фінансові моделі практично незастосовні до організацій публічного сектора. Бенчмаркінг як концепція менеджменту з'явилася в Японії і своєму розвитку багато в чому зобов'язана менеджерам компанії «Ксерокс», які ідентифікували основні недоліки діяльності своєї компанії та її конкурентів з точки зору продуктивності й якості, впровадили системи їхнього постійного аналізу й установили контрольні точки в різних функціональних галузях, що дозволяють оцінювати усунення недоліків і підвищення ефективності діяльності компанії. Далі бенчмаркінг був перейнятим багатьма іншими компаніями і згодом оформився в самостійну концепцію зі своєю методологією, що базується на порівнянні багатьох внутрішніх організаційних функцій і процесів з аналогічними в інших організаціях, з метою підвищення ефективності власної діяльності.

Паралельно з концепцією бенчмаркінгу розвивалися концепції якості, зокрема суцільно-якісне управління, що одержало найбільшу популярність і поширення. Суцільно-якісне управління в розв'язанні проблем, пов'язаних із підвищенням якості, продуктивності й ефективності, робить більший акцент на питаннях лідерства, організаційній культурі, командній роботі та «людському факторі», ніж традиційні «системи підтримки якості». Незадоволеність моделями ефективності діяльності організацій, що цілком базуються на фінансових показниках, викликало появу холістичних моделей організаційної ефективності. Найбільш відомою з них є запропонована Р. Капланом і Д. Нортонем, що отримала назву «збалансована рахункова картка» (—the balanced scorecard). Дана модель ґрунтується на припущенні, що організації мають потребу в низці систем і показників ефективності, які б охоплювали чотири виміри, – фінансовий, клієнтів, внутрішнього бізнеспроцесу та навчання і професійного зростання співробітників, – і пропонує одночасне інтегроване використання декількох інноваційних управлінських практик, таких як суцільно-якісне управління, реінжиніринг, сфокусованість на клієнті, розширення повноважень співробітників. Критерії, що використовуються в холістичних моделях, майже незмінно являють собою суміш дійсних результатів (фінансових і нефінансових) і внутрішніх

можливостей.

І еталонне тестування, і суцільно-якісне управління, і «збалансована рахункова картка» спрямовані на вимір і підвищення ефективності як прибуткових, так і неприбуткових організацій. Крім того, суцільно-якісне управління і «збалансована рахункова картка» мають сильну сфокусованість на клієнтах і/або зовнішньому середовищі. Взагалі, незважаючи на наявні різниці й особливості, моделі, що з'явилися під час і в результаті «великого прориву», мають багато спільних рис. Так, будучи створеними як у приватному секторі, так і на урядові ініціативи, вони, в основному, призначалися для приватного сектора, що накладає на них певний відбиток. Всі вони ґрунтуються на відносній (порівняльній) чи абсолютній контрольній перевірці діяльності організацій за низкою стандартизованих критеріїв, хоча методи оцінки за критеріями розрізняються досить широко, – від суб'єктивної самооцінки до цілком незалежної зовнішньої експертизи.

Нарешті, всі згадані моделі в тому чи іншому ступені приділяють увагу створенню балансу між суперечливими, а іноді й конфліктуючими, організаційними завданнями. Більше того, холістичні моделі, зокрема «збалансована рахункова картка», допускають і розглядають ситуацію, коли і деякі аспекти організаційної ефективності суперечать один одному (наприклад, ощадлива витрата ресурсів і адекватна оплата праці співробітників, якість товарів чи послуг і їхня вартість). Дійсно, можна сказати, що фактично кожний «вузький» аспект організаційної ефективності буде так чи інакше входити у протиріччя з іншими і холістичний підхід дозволяє уникнути їхнього можливого деструктивного конфлікту, встановлюючи баланс не тільки між організаційними завданнями і видами діяльності, але і між аспектами ефективності. Виникає закономірне питання про застосовність і використання розглянутих моделей у публічному секторі. Відповідаючи на нього, слід урахувувати, що дані моделі було розроблено для середніх і великих приватних корпорацій, тому пряме їхнє впровадження без адаптації в публічних адміністраціях не уявляється можливим через відмінності між організаціями двох секторів. Так, ті фактори, що є важливими і позитивними для публічних адміністрацій, – відкритість, чесність, рівність, справедливість тощо, – можуть бути несуттєвими і навіть негативними, виступаючи критеріями діяльності приватних організацій.

Але, мабуть, найбільшою проблемою є важкість визначення й оцінки кінцевого результату діяльності публічних адміністрацій. Усі згадані вище моделі мають у числі елементів критерії оцінки, пов'язані з фінансовими чи

бізнесовими результатами. Публічні ж організації, за рідкісним винятком, не мають фінансових результатів у тому сенсі, як приватні. Тому для публічних адміністрацій кінцевий результат має не фінансовий, а соціальний характер, що значно ускладнює його оцінку. Організації приватного сектора, як правило, ігнорують соціальний аспект кінцевого результату, який виражається у впливі на суспільство, як у позитивному (наприклад, збільшення кількості робочих місць), так і у негативному (забруднення навколишнього середовища, підвищення рівня безробіття тощо), бо прагнуть не створювати собі додаткових проблем, звичайно, якщо дозволяє чинне законодавство. Тому і розробники розглянутих моделей фактично проігнорували даний аспект. Для організацій же публічного сектора досягнення відповідних «соціальних результатів» є основною метою діяльності.

Складніше в публічних адміністраціях піддається кількісній оцінці й кінцевий продукт, що виступає переважно у вигляді громадських (управлінських) послуг. У приватному секторі є дуже показовий критерій для виміру кінцевого продукту – обсяги продажу чи прибутку, незастосовний до публічних адміністрацій, оскільки послуги, що надаються ними, дуже рідко «продаються», тобто є платними. Звичайно, можна як аналог продажу взяти такий критерій, як кількість обслуговуваних клієнтів, але слід враховувати, що ці критерії не можуть бути рівнозначними, тому що не відбивають в однаковому ступені ефективність діяльності адміністрації. Так, якщо обсяги продажу цілком залежать від дій приватної організації, докладених нею зусиль, – проведення вивіреної цінової і маркетингової політики, успішної боротьби з конкурентами тощо, – то кількість обслугованих клієнтів від публічної адміністрації не залежить.

Існують труднощі й у проведенні якісної оцінки кінцевого продукту публічних адміністрацій, що виражається у визначенні задоволеності клієнта, через мультиплікативність останнього. І дійсно, чи можна відповісти однозначно, хто є клієнтом організації публічного сектора: окремих мешканець відповідної адміністративно-територіальної одиниці, окремі соціальні групи, населення в цілому чи інші організації? Дана особливість також не враховується в розглянутих моделях. Однак за умов належної адаптації, що враховує відмінності між публічним і приватним секторами, моделі ефективності можна застосовувати в публічному. Низкою дослідників у різних країнах були здійснені подібні адаптації, що призвело до створення самостійних моделей, таких як модель Шпейерського інституту, «Хартія Марка», «Відмінна модель публічної служби» та інші. Порівняння деяких зі згаданих моделей з точки зору їхніх

складових елементів наведено в табл. 4.1. Назву елементів дано відповідно до оригіналу, затемнені місця показують відсутність в моделі аналогів наведених елементів.

Кожна з наведених моделей має як достоїнства, так і недоліки. Однак, аналіз дає підставу зробити висновок, що модель ефективності для організацій (як приватних, так і публічних) повинна відповідати трьом важливим критеріям: холістичність, збалансованість, і комплексність. Крім того, моделі для публічних адміністрацій мають містити в собі елементи, що відбивають «соціальні результати», тобто вплив діяльності організації на суспільство (громаду, соціальні групи тощо). Можливості можна розподілити на два типи: зовнішні, до яких належать законодавчі рамки, ресурси і керівництво, і внутрішні, до яких належать стратегія, процеси і люди. Законодавчі рамки створюють ту «оболонку», завдяки якій організації взагалі і особливо публічні адміністрації мають можливість діяти, а ресурси забезпечують їхню «життєдіяльність». Керівництво також віднесене до можливостей, хоча його роль у забезпеченні ефективності стосовно публічного сектора часто недооцінюється. До зовнішніх же можливостей керівництво віднесене через практику, що має місце, зайняття посад керівниками публічних адміністрацій, які або призначаються вищестоящими організаціями (посадовими особами), або обіймають посаду в результаті виборів до місцевих органів влади, але ніяк не в результаті виборів усередині самих адміністрацій. Внутрішні можливості містять у собі, насамперед, стратегію, від змісту і реалізації якої значною мірою залежить ефективність діяльності адміністрації. Організаційні процеси регламентують і забезпечують, а організаційні структури здійснюють щоденну діяльність адміністрації, тому вони повинні бути організовані навколо прийнятої стратегії і забезпечувати одержання кінцевого продукту і кінцевого результату. Для підвищення ефективності організаційних процесів можуть бути адаптовані деякі підходи і практики приватного сектора, наприклад, реінжиніринг. Старе гасло «кадри вирішують усе» чи нове «люди – наша найбільша цінність» цілком застосовні як у приватному, так і в публічному секторі. Ефективний топ-менеджмент є дуже важливим, але і не менш важлива ефективність діяльності безпосередніх виконавців, що реалізують організаційні процеси. В цьому елементі варто також враховувати аспекти, пов'язані з організаційною культурою. Організаційні результати варто розглядати в двох аспектах. З одного боку, це реалізація в законодавчих межах, що існують, відповідно до обраної стратегії і під певним керівництвом таких можливостей, як ресурси, що має на

увазі їхній розподіл відповідно до цілей і завдань, які стоять перед організацією; процеси і структури, що означає їхню організацію для досягнення цілей і завдань; і люди, тобто зміна тих чи інших людських факторів, наприклад, підвищення чи зниження професійного рівня співробітників, розв'язання чи поява робочих конфліктів тощо. Ці результати можна назвати внутрішніми.

З іншого боку, організаційні результати означають одержання кінцевого продукту, що виступає для публічних адміністрацій у вигляді наданих соціальних (громадських, управлінських) послуг, і забезпечення задоволеності кінцевим продуктом, тобто наданими послугами. Такі результати можна назвати зовнішніми.

Внутрішні й зовнішні результати тісно пов'язані між собою, і важко сказати однозначно, які з них важливіші. Безсумнівно, пріоритетом діяльності публічної адміністрації є надання якісних послуг населенню, тобто зовнішні результати у зазначеному розуміння, але, в той же час, досягнути цього неможливо без високих внутрішніх результатів. Та все ж, варто пам'ятати, що все-таки зовнішні результати є набагато прозорішими для зовнішніх реципієнтів і саме за ними вони судять про роботу організації, її керівників і працівників.

Результати діяльності - це ті соціальні результати, які можна назвати «впливом на суспільство» і які є найголовнішим підсумком діяльності публічних адміністрацій, маючи на увазі не конкретну організацію, а цілеспрямованість зусиль організацій публічного сектора в цілому. Але оскільки такі зусилля складаються з дій окремих організацій, то цілком правомірно говорити і про соціальні результати стосовно до однієї організації. Якщо послуги, що надаються, їхня кількість і якість, задоволеність споживачів дозволяють надавати дискретну оцінку діяльності організації та її ефективності, то соціальні результати і задоволеність ними є свого роду інтегральним показником.

ВИСНОВКИ

3

ТЕМИ

Таким чином, відповідно до наведеної моделі ефективність діяльності публічної адміністрації варто оцінювати подвійно: з одного боку, через оцінку наявних можливостей і того, наскільки повно вони використовуються для досягнення організаційних результатів (назвемо це внутрішньою ефективністю); з іншого боку – через оцінку кінцевих результатів (назвемо це зовнішньою ефективністю). При цьому слід пам'ятати, що хоча для публічних адміністрацій зовнішня ефективність безсумнівно є більш важливою, вона

безпосередньо пов'язана і значно залежить від внутрішньої ефективності.