

РОЗДІЛ 17 ІНТЕГРАЦІЯ СТРАТЕГІЧНОГО ТА ПРОЕКТНОГО ПІДХОДІВ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Мета – формування системних уявлень щодо інтеграції стратегічного й проектного підходів в управлінні розвитком територій, побудови системи управління виконанням проектів реалізації стратегічних пріоритетів.

Навчальні цілі:

√ формування знань базової специфіки інтеграції стратегічного та проектного підходів:

- знання термінології – змісту термінів “стратегія”, “проект”, “програмно-цільовий підхід”, “портфель проектів”, “управління виконанням портфеля проектів”, “антикризовий моніторинг” та ін.;
- ознайомлення з новими моделями сучасного публічного управління;
- усвідомлення переваг програмно-цільового підходу та особливостей його застосування в публічній сфері;
- розуміння специфіки проектів публічної сфери та їх відмінностей від бізнес-проектів;

√ набуття навичок управління виконанням проектів і пріоритетів стратегії розвитку адміністративно-територіального утворення;

√ уміння визначати передумови застосування проектного підходу для розробки і реалізації стратегій розвитку;

√ володіння навичками розробки комунікаційно-моніторингових заходів професійного антикризового моніторингу.

Ключові слова: нові моделі публічного управління, програмно-цільовий підхід, стратегія, проекти реалізації стратегічних пріоритетів, інтеграція стратегічного та проектного підходів, система управління реалізацією стратегії.

17.1. Програмно-цільовий підхід: інтеграція стратегічного і проектного підходів в управлінні розвитком територій та адміністративно-територіальних утворень

Нові умови публічного управління. Задачний та проблемний стилі управління. Управлінська “демократура” через дихотомію “стратегії-проекти”. Переваги застосування проектного підходу для реалізації стратегій.

Публічно-управлінська діяльність за сучасною ідеологією “governance” має здійснюватися в межах дихотомії “демократизація (підпорядкування діяльності спільним інтересам сторін) – управлінська відповідальність (практичне втілення рішень)”. При цьому виникає певна небезпека, пов’язана з тим, що нові моделі передбачають розширення кола суб’єктів-учасників процесів управління, а наслідком такої демократизації ухвалення рішень є “розмивання” відповідальності. Водночас для реалізації рішення кожен із суб’єктів має чітко уявляти власну роль і обов’язки та брати на себе конкретну частину відповідальності.



Дуже вдало, на наш погляд, співвідношення демократії та відповідальності в управлінні проаналізоване відомим консультантом з бізнес-менеджменту І.Адзіесом [1]. В умовах демократії система заохочує залучення численних стейкхолдерів, відкриті дискусії, свободу розповсюдження інформації, забезпечуючи прийняття “хороших” рішень. Але надалі політичне “багатоголосся” часто перешкоджає реалізації такого рішення. Навпаки, тоталітарні режими частіше за все ухвалюють “погані” необґрунтовані суб’єктивні рішення, але швидко їх упроваджують за рахунок обмеження опору їм. Таким чином, виходить: хороше управління – це демократія в прийнятті рішень і диктатура в їх реалізації. І.Адзіес називає це терміном “демократура”.

Отже, враховуючи, що нові моделі публічного управління передбачають, з одного боку, розширення кола суб’єктів-учасників процесів управління, а з другого, що кожен з них має чітко уявляти власну роль і обов’язки та брати на себе конкретну відповідальність, нові інструменти управління повинні мати добре розвинене координаційно-цільове начало, забезпечувати організовану спільну діяльність та органічну реалізацію принципу управлінської відповідальності.

За умов “мережевої” демократії органічну управлінську “демократуру” (тобто підготовку “хорошого” рішення за участю багатьох стейкхолдерів та його скоординоване впровадження із зосередженням відповідальності з урахуванням ролі кожного “актора”) забезпечує програмно-цільовий підхід. Зазначений підхід при його комплексному застосуванні містить дві основні складові: стратегічну, що дає змогу системно визначити, “чого ми прагнемо” (обґрунтована багатостороння узгоджена підготовка “хорошого” рішення), і проектну, що визначає, “як ми це зробимо” (програмування дій і зобов’язань із відповідальності) [6].



Зауважимо стосовно наявності передумов і особливостей застосування програмно-цільового підходу в органах публічного управління. Уже досить широко в практику публічно-управлінської діяльності увійшли стратегічне планування соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень, розробка стратегій розв’язання окремих масштабних стратегічних проблем. Проте такий інструмент, як проект, досі за винятком окремих випадків, пов’язаних часто з різними конкурсами для отримання грантів,

ще не достатньо сприймається в публічному управлінні як звичний інструмент забезпечення результативної діяльності, що має свої причини.

Справа в тому, що *проект* є системним способом здійснення цілеспрямованих змін, які стають потрібними в разі виникнення проблеми. Проте орган публічного управління, зокрема за умов панування ідеології “бюрократичної організації”, за М.Вебером, більш орієнтований не на проблемний, а на виконавський підхід до діяльності. Це певною мірою є наслідком того, що, на відміну від приватного сектору, де місія діяльності формується виходячи з потреб ринку і визначається засновниками підприємницької структури з огляду на потреби клієнта-споживача, в публічному управлінні місія задається державою-засновником і передбачає виконання заданих функцій та низки конкретних завдань з реалізації політики влади. У такому разі переважним є задачний підхід до діяльності, який передбачає високу визначеність основних цілей та завдань і головними – в ідеальному випадку – стають організація робіт, створення певної “технологічної карти”, що встановлює функції і відповідальність кожного з учасників, необхідні ресурси, терміни виконання робіт із вироблення кінцевого продукту діяльності.

За умов демократично-мережевого ухвалення рішень акценти змінюються внаслідок, передусім, високої динаміки розвитку суспільних відносин і появи проблем, які неможливо передбачити заздалегідь під час вихідної регламентації діяльності органу публічного управління. Водночас сьогодні клієнт (індивідуальний чи колективний) має розглядатися як носій проблем, для розв’язання яких і створено відповідний орган публічного управління, але “бюрократична організація” в таких випадках “пробуксовує”. Це висуває на передній план проблемний підхід до діяльності, якому притаманна зовсім інша порівняно із задачною ідеологією і методологією організації робіт із досягнення кінцевого результату, а саме: відкритість до усвідомлення проблемної ситуації з огляду на потреби носіїв проблеми, визначення інтересів стейкхолдерів та їх балансування, з’ясування ресурсних можливостей та пошук додаткових джерел фінансування, визначення суспільно корисного результату тощо і лише потім – організація виконання робіт.

! Принциповим тут є питання щодо *ролі влади*, яка має бути переважно ініціюючою, координуючою, організуючою, але завжди відповідальною перед суспільством за остаточне розв’язання проблеми, тобто потрібні значні зрушення в організаційній культурі публічного управління, щоб проблемно-проектна ідеологія стала панівною.

Основні переваги програмно-цільового підходу добре відомі. Для сфери демократичного публічного управління, де проблеми особливо слабо структуровані, мають багатоаспектний характер і важко прогнозовані наслідки розв’язання, методологія та інструментальний арсенал проектного підходу адекватно змушують зосереджувати увагу на найбільш важливих для зазначеної сфери факторах.



Так, на першому, **стратегічно-концептуальному етапі**, програмно-цільовий підхід вимагає ґрунтовного аналізу проблеми (характеристика симптомів дискомфорту, причин його виникнення з урахуванням суспільних потреб, коректне формулювання проблеми); з’ясування кола заінтересованих сторін з їх інтересами й можливими ресурсними внесками, проведення попередніх консультацій, зокрема за участю громадськості, щодо досягнення первісного консенсусу намірів і очікуваних результатів як запоруки майбутнього співробітництва, узгодження мети, планованих продуктів та результатів спільних дій, суспільних ефектів.

Очевидна ключова важливість цього етапу, адже саме на ньому підтверджується наявність реальної суспільної проблеми чи її “псевдохарактер”, а велика невизначеність при опрацюванні проблеми може призвести до системних помилок, “ціна” яких є надвисокою з огляду на “якість” розв’язання суспільної проблеми. Це етап, на якому в мережевому трикутнику “влада-громадськість-бізнес” демократично, але через коректне застосування методологічних інструментів обґрунтовується “хороше” рішення.

На другому, **проектно-орієнтованому, етапі**, шляхом застосування методології проектного підходу реалізується друга частина управлінської “демократури” – формується проект реалізації рішення, який створює системну організаційну оболонку його послідовного контрольованого виконання.



Управління проектами в публічній сфері – специфічна тимчасова управлінська діяльність, спрямована на розв’язання публічної проблеми через чітку постановку цілей, визначення суспільнокорисного результату та застосування інструментарію і технологій проектного підходу.



Відмінність проектів публічної сфери від бізнес-проектів полягає в тому, що проекти публічного сектору не завжди передбачають віддачу у вигляді позитивних фінансових потоків від капітальних інвестицій (тобто з фінансово-економічних позицій є витратними), а результатом мають суто соціальний ефект.

Поширеною формою застосування проектного підходу в публічному управлінні є формування та реалізація державних і регіональних цільових програм.

На цей час існують такі *негативні аспекти практики розробки проектів (програм) публічної сфери*:

- розмиті (нечіткі) стратегічні рамки проекту (слабкий зв’язок із стратегією);
- поверховий аналіз ситуації без установлення причинно-наслідкових зв’язків;
- планування орієнтоване на заходи (робота, процес), а не на цілі і результати;
- неможливість перевірки ефекту від проекту;
- зосередженість уваги виключно на фінансах;
- короткострокове бачення;
- слабка опрацьованість і неточність проектної документації.

Сьогодні проектний підхід широко застосовується в публічному управлінні у сфері формування стратегій розвитку територій. У процесі досліджень у сфері стратегічного програмування розвитку міст обґрунтовано концепцію “пріоритет-проект”, суть якої полягає у формуванні замість локальних заходів з досягнення стратегічних цілей комплексу проектів, спрямованих на реалізацію стратегічних пріоритетів. Зазначена концепція вже широко застосовується в практиці стратегічного планування, і сьогодні проектний підхід до реалізації стратегій міст і територій стає загальноновизнаним в Україні.

З позицій *системного підходу* (система, підсистема, надсистема) будь-який проект завжди реалізує не лише безпосередню мету (мету проекту), а пов’язаний з метою більш високого рівня аж до місії діяльності. У такому розумінні проект (як категорія “часткове”) завжди пов’язаний зі стратегією діяльності (як категорія “загальне”) і є засобом реалізації стратегічних цілей, а через них – засобом досягнення місії.



Отже, кожен проект має розглядатися з позицій загальної стратегії, як інструмент її реалізації, а стратегія – здійснюватися на засадах проектного підходу до реалізації пріоритетів.

Визначимо *недоліки, які гальмують застосування проектного підходу* для розробки і реалізації стратегій розвитку:

- традиційні стратегії дуже масштабні та громіздкі, що призводить до “розмивання” пріоритетів;
- комплекс визначених стратегічних пріоритетів жорстко не пов’язаний із системою фінансування, внаслідок чого стратегії недостатньо забезпечені фінансово;
- відсутні системні механізми і управлінські технології цілеспрямованої організації робіт з огляду на необхідність виконання часових і ресурсних обмежень і забезпечення планованої якості продукту діяльності;
- у типовому випадку недосконалою і формальною є система моніторингу виконання стратегії;
- відсутня реальна управлінська відповідальність і підзвітність влади територіальній громаді за отримання продуктів і результатів запланованих стратегічних ініціатив;
- відсутні “реперні точки” для здійснення громадського контролю за виконанням стратегії.

Проектний підхід дає можливість з’єднати різноманітні заходи в системну цілісність, яка чітко підпорядковується досягненню конкретної мети в умовах визначених ресурсів, строків і відповідальності. Проект розглядається як базова первинна одиниця плану та розподілу фінансових ресурсів.

Реалізація проектного підходу дає змогу чітко структурувати коло локальних заходів стратегії, виділяючи у ній дискретні частини, кожна з яких спрямована на досягнення чітко визначених цілей відповідно до конкретного пріоритету і характеризується встановленим обсягом необхідних ресурсів та кінцевим строком отримання результату.

Об’єднання необхідних для реалізації пріоритету заходів у проекті дає змогу зберегти цю цілеспрямовану єдність протягом усього необхідного часу реалізації проекту на відміну від випадку, коли плануються окремі заходи, частина яких може з часом втрачатися за умови нестачі ресурсів чи некомплексного підходу при складанні плану на наступний період. Проектний підхід дає змогу цілеспрямовано концентрувати ресурси, чітко окреслити зони відповідальності виконавців та менеджерів, побудувати “прозору” систему моніторингу і контролю виконання плану, орієнтовану на отримання кінцевого результату.

Застосування проектного підходу в стратегічному плануванні створює передумови для забезпечення тісного логічного зв’язку стратегії і системи фінансового забезпечення її реалізації (бюджету). З огляду на це дуже важливим аспектом програмно-цільового підходу при застосуванні його в публічному управлінні є необхідність повного завершення циклу програмно-цільового управління, що виражається у вимозі встановлення тісного зв’язку планованих стратегічних дій із фінансовим забезпеченням реалізації стратегії. Це досягається завдяки переходу на програмно-цільовий бюджет. Якщо такий зв’язок не реалізується, стратегії часто перетворюються на перелік благих намірів, не підкріплених цільовими ресурсами.

У публічному управлінні *програмно-цільове бюджетування* орієнтоване на соціально-визначений результат і прозорість витрачання бюджетних коштів. Акценти робляться на тому, що конкретно і скільки потрібно зробити для задоволення нагальних потреб громадян і скільки це буде коштувати платникам податків.



Отже, фінансуванню підлягають конкретні проекти реалізації стратегічних пріоритетів, а не бюджетні установи, які традиційно одержують бюджетні кошти “на утримання”.



Успішна практична апробація згаданої вище концепції “пріоритет-проект” під час розробки і впровадження стратегії розвитку міста Комсомольська (Полтавська область) дала

зможу управлінцям цього міста уперше в Україні отримати досвід формування програмно-цільового бюджету, відчутти реальні проблеми, що природно виникають під час досить складного переходу до програмування бюджетного процесу.

Зазначимо, що з методологічних позицій виникають певні суперечності щодо назви методу “*програмно-цільове формування бюджету*” при його застосуванні на різних рівнях публічного управління. Так, стратегії місцевого рівня формуються “знизу”, коли за результатами аналізу стану певної території (міста, району) визначаються пріоритети розвитку, а дії з їх здійснення оформлюються в об’єднані спільною метою комплекси заходів (робіт), повна реалізація яких забезпечує отримання конкретного суспільно корисного результату. Саме такі комплекси заходів і є проектами, на реалізацію яких за методологією підходу слід виділяти ресурси, саме проекти з показниками їх результативності та ефективності повинні “конкурувати” за бюджетні кошти.

Найбільш конкурентоспроможні за визначеними критеріями проекти відбираються для фінансування і в разі потреби чи логічної доцільності можуть об’єднуватися в програми, які за канонами проектного підходу визначаються як сукупність проектів спільного напрямку (такий підхід був реалізований під час розробки стратегії міста Миргород Полтавської області). У такому разі метод реалізується скоріше як “проектно-цільовий”, а програми слугують допоміжним засобом забезпечення зручності й координованості управління спорідненими за змістом проектами в умовах побудови управлінських структур за функціонально-галузевою ознакою. Проте для рівня державних цільових програм, які формуються централізовано і в реалізації яких беруть участь адміністративно-територіальні одиниці місцевого рівня, програмно-цільовий підхід упроваджується так, що основним об’єктом виділення коштів є програма.

Отже, назву “*програмно-цільовий метод*” стосовно бюджетного процесу, на наш погляд, слід тлумачити таким чином:



Програмно-цільовий метод формування бюджету – цільове програмування діяльності з розподілу бюджетних коштів, за якого базовою одиницею виділення коштів є проект з реалізації визначеного при плануванні стратегічного пріоритету (для місцевого рівня діяльності) або програма (для центрального рівня діяльності).

Така позиція інтегрує процеси стратегічного планування і розподілу бюджетних коштів в єдину проектно-орієнтовану систему, спрямовану на досягнення демократично визначених стратегічних цілей із застосуванням механізмів цільового фінансування реалізації стратегії або розв’язання окремих суспільних проблем.



Проектний підхід для реалізації стратегічних пріоритетів – це:

– системна, покрокова технологія організації колективної діяльності з реалізації стратегічних ініціатив і досягнення стратегічних цілей, яка здійснюється за умов поставлених вимог і обмежень за визнаними регламентами і методиками.



Проектний підхід для реалізації стратегічних пріоритетів забезпечує:

- доцільне програмування діяльності;
- концентрацію відповідальності, зусиль і ресурсів;
- чіткий розподіл ролей і обов’язків учасників проекту;
- цілеспрямовану координацію їх дій;
- радикальне підвищення вірогідності досягнення запланованих стратегічних результатів.