

© БЕРЕЗА Анатолій Валентинович – кандидат політичних наук, докторант Інституту держави і права ім. В.М. Корецького

*А.В. БЕРЕЗА*

## **ЕФЕКТИВНІСТЬ ЯК СКЛАДОВА СУЧАСНИХ ПІДХОДІВ ДО РЕФОРМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Розглянуті основи науково-теоретичні підходи до визначення ефективності у системі публічного управління та основні методи її підвищення; вказано на їх недоліки. Обґрунтовано необхідність застосування комплексного підходу до підвищення ефективності системи публічного управління.*

**Ключові слова:** ефективність, бюрократія, тотальне управління якістю, модернізація.

*Рассмотрены основные научно-теоретические подходы к определению эффективности в системе публичного управления и основные методы ее увеличения; указаны их изъяны. Обоснована необходимость применения комплексного подхода к повышению эффективности системы публичного управления.*

**Ключевые слова:** эффективность, бюрократия, тотальное управление качеством, модернизация.

*The main theoretical approaches to efficiency in the system of public administration are considered, their defects are indicated. The necessity of the complex approach to the more effective public administration is grounded.*

**Key words:** efficiency, bureaucracy, total quality management, modernization.

Еволюційні зміни у функціонуванні держави та суспільства, поява нових технологій, зростання темпів глобалізації зумовлюють необхідність удосконалення системи публічного управління для її використання в складних індустріальних і постіндустріальних суспільствах. При цьому одне із ключових завдань, що вирішується у процесі пристосування управлінської системи до сучасних умов, полягає у підвищенні ефективності її діяльності.

Вперше проблему ефективності бюрократичного апарату як важливої управлінської проблеми порушив В. Вільсон, вказавши, що одним з головних завдань науки публічного управління є вивчення того, як уряд «може виконати заплановане з найбільш можливою продуктивністю, але мінімально можливими витратами або грошей, або енергії»<sup>1</sup>. Проте досягнення ефективності в межах класичної моделі бюрократичного управління асоціювалося з суворим дотриманням веберівських принципів раціонального управління. Але подібна стратегія не лише сприяє підвищенню управлінської ефективності, але й породжує численні патології у формі підміни державних завдань канцелярськими завданнями, у рамках державного апарату «прихильність правилам поступово перетворюється на самоціль, а формалізм, що виявляється в результаті строгого і такого, що не підлягає обговоренню дотримання формалізованих процедур, прогресує до моменту, коли первинна необхідність відповідати правилам стає перешкодою для досягнення цілей організації»<sup>2</sup>.

У зв'язку з цим низка теоретиків сучасних адміністративних реформ пропонують абсолютно інший підхід до досягнення ефективності та реорганізації бюрократичного апарату держави, в основі якого лежить економічний аналіз

діяльності бюрократії і констатація того факту, що комерційні організації є набагато ефективнішими, ніж організації публічного сектора: якщо працівник приватної організації відразу приступає до справи, то чиновник спочатку радиться з начальником і лише отримавши його згоду, починає діяти; приватна фірма уважно прислухається до запитів споживача, оперативно відгукується на його вимоги, оскільки інакше вона збанкрутує, держустанові це не загрожує і тому чиновники частіше займаються своїми проблемами, а не клієнта; приватна компанія знаходить той вид діяльності, для якого вона найбільш придатна, а державна установа займається лише тим, що передбачене законодавством<sup>3</sup>.

Тому одним із найпопулярніших методів підвищення ефективності діяльності управлінського апарату держави є впровадження ринкових механізмів у публічне управління: посилення орієнтації на споживача, введення договірних відносин і фінансових стимулів, розукрупнення бюрократичних структур, створення конкурентного середовища. Витоки даних ідей реформування беруть початок в концепції В. Нісканена, який на основі зробленого ним критичного аналізу бюрократії запропонував зробити публічне управління більш ринковим. Зокрема, ним було запропоновано такі ідеї<sup>4</sup>:

1. Кожне бюро повинне працювати в конкурентному середовищі та мати справу з високоеластичною функцією попиту. Слід заохочувати створення нових бюро. Існуючі бюро могли б отримувати дозвіл на виробництво продукції, що вже виготовляється іншими бюро, і заохочуватися за такі дії.

2. Слід змінити стимули бюрократів, щоб заохотити їх мінімізувати бюджет для цього випуску або низки випусків. Наприклад, заробітна плата 5% вищого персоналу бюро могла б стати негативною функцією бюджету бюро для цього асортименту продукції.

3. Різновиди товарів і послуг, які надаються бюро, могли б фінансуватися урядом або фондами, але надання цих послуг доцільно передати приватним економічним інститутам, орієнтованим на отримання прибутку. У результаті бюрократія як така зникла б, за винятком агентств, що здійснюють наглядові функції та укладають контракти.

Сучасна теорія ринкового перетворення публічного сектора найпоширеніше викладена у фундаментальній роботі Д. Осборна та Т. Геблера «Переосмислюючи управління. Як дух підприємництва трансформує публічний сектор»<sup>5</sup>, автори якої сформулювали десять принципів оновлення системи публічного управління, на підставі яких уряди повинні: 1) розвинути конкуренцію між надавачами (виробниками, постачальниками) державних послуг; 2) розширювати права громадян, передаючи контроль за діяльністю урядових установ з рук чиновників-бюрократів безпосередньо громадам; 3) оцінювати роботу установ не за витратами, а за результатами; 4) керуватися цілями (місією), а не законами і правилами; 5) перетворювати клієнтів на вільних споживачів, надаючи їм вибір між школами, навчальними програмами, варіантами надання житла тощо, переосмислити саме поняття «клієнт державної організації»; 6) попереджати виникнення проблем; 7) заробляти більше ніж витрати; 8) децентралізувати управління, привносити до роботи дух співпраці і взаємодопомоги; 9) віддавати перевагу ринковим механізмам перед бюрократичними; 10) зосередитися не стільки на наданні послуг, скільки на стимулюванні (каталізі) вирішення проблем, що виникають у суспільстві, всіма секторами – державним, приватним і некомерційним.

Таким чином, логіка сучасних адміністративних реформ будується на еко-

номічному підході до організації бюрократичного апарату держави, що особливо яскраво проявилось у концепції Нового публічного управління. Ключове питання полягає не в затвердженні жорстких правил, але в максимально повному створенні ринкового середовища функціонування бюрократичних організацій з метою підвищення ефективності їхньої роботи та досягнення якнайкращих показників у співвідношенні витрат і результатів діяльності публічного сектора. Причини підвищення уваги до питань якості державних послуг полягають не тільки у намаганні враховувати інтереси населення, а й у більш повному використанні безпосереднього зв'язку між рівнем освіти, кваліфікацією, здоров'ям громадян і конкурентоспроможністю національних економік.

До недавнього часу в розвинених країнах питання підвищення якості обслуговування громадян намагалися вирішити шляхом упровадження в діяльність державних установ принципів і методів концепції тотального управління якістю, основні постулати якої були викладені Е. Демінгом<sup>6</sup>, Д. Джраном<sup>7</sup>, К. Ісікавою<sup>8</sup>. Суть концепції полягає у тому, щоб створити в організації:

- систему постійного вдосконалення процесів і послуг;
- залучити до цієї діяльності весь персонал організації, максимально використовуючи його творчий потенціал і шляхом організації його групової роботи;
- широко застосовувати при аналізі робочих процесів статистичні методи;
- всебічно орієнтуватися на запити, потреби та інтереси споживачів, які є основними оцінювачами якості;
- приймати рішення на основі фактів і результатів аналізу, а не думок і суджень.

Добитися потрібних результатів можна лише шляхом постійного покращення якості, але не більшими стрибками, а поступово, то в одному, то в іншому місці, змінюючи спосіб мислення персоналу та керівників, краще розуміючи статистику і психологію людей, щоб можна було виробити сучасні методи навчання чиновників та оновлення організації.

Дана концепція спрямована не те, щоб змінити філософію управління і повною мірою використовувати творчий потенціал керівників і чиновників організації. Вона представляє не лише філософію управління, але й одночасно статистичні методи вдосконалення робочих процесів. Це частина загальної управлінської системи, спрямованої на задоволення запитів споживачів, яка може використовуватися у всіх типах організацій. Основні етапи тотального управління якістю виглядають наступним чином: 1. Аналіз робочих процесів і запитів споживачів; визначення цілей та пріоритетів. 2. Визначення того, хто, що і коли повинен робити. Формування робочих груп. 3. Визначення слабких місць і проблем, що зумовлюють низьку якість і помилки у роботі. 4. Виявлення основних причин і помилок неякісної роботи; складання плану дій. 5. Проведення експериментальних (пілотних) проектів щодо вдосконалення процесів на окремих ділянках. 6. Поширення досвіду на всю організацію за умови вдалого проведенні експерименту. 7. Моніторинг запроваджених процесів і початок нових проектів.

Підвищення якості ефективне лише в тому випадку, якщо воно носить загальний характер і зачіпає не лише всіх працівників, але й керівників, а також усі сторони та сфери їхньої діяльності. Управління якістю починається з вивчення внутрішнього зв'язку між існуючими управлінськими процесами і вимогами споживачів і поставщиків, включаючи наступну перебудову системи, що відповідає за вивчення та задоволення потреб клієнтів даної організації.

Що стосується практичної реалізації цих положень, то в Європі формування загальнодержавних систем управління якістю здійснюється на основі реалізації кількох управлінських механізмів. До них передусім належать:

- конкуренція, що дає можливість клієнту через вільний вибір виражати свої потреби;
- загальне управління якістю, що здійснює контроль стандартів у суспільстві;
- модернізація процесів діяльності, що зосереджується на інноваційних процесах і скороченні витрат;
- децентралізація прийняття рішень з перенесенням цього процесу на рівень автономних постачальників послуг;
- розмежування надання послуг і вироблення політики в цій сфері;
- експериментування із запровадження нових методів надання послуг<sup>9</sup>.

Також запроваджуються попередні оцінювання інновацій у сфері вдосконалення державного управління за спеціальною методикою. При цьому до компонентів якості в європейських країнах зараховують: своєчасність надання послуги; обсяг послуги; доступність і зручність послуги (включаючи рівноправність доступу); наявність або безперерйність послуги; точність надання послуги; безпека послуги; належність або відповідність послуги<sup>10</sup>.

Крім концепції тотального управління якістю, значну увагу проблемі підвищення ефективності роботи державної бюрократії та інститутів держави приділяли наступні наукові школи:

1) концепція лідерства. Представники цього напрямку (М. Абрамсон<sup>11</sup>, М. Файрхольм<sup>12</sup>, М. Вітлі<sup>13</sup>) пов'язують ефективність організації з лідерськими навичками, стилем управління, індивідуальними характеристиками і якостями керівників міністерств і відомств, системами їх відбору, оцінки виконання завдань, мотивацією та професійним розвитком.

2) теорія життєвих циклів. Основна ідея цієї школи полягає в тому, щоб показати взаємозв'язок ефективної роботи державних відомств під впливом коаліцій або груп, що формуються всередині організації<sup>14</sup>. Це визначає процес і характер прийняття рішень у бюрократичних структурах, що пов'язано з життєвим циклом розвитку організації.

3) концепція професіоналізму. Цей підхід ставить успішну діяльність державних органів у пряму залежність від наявності професійних чиновників, добре освічених, із значним досвідом роботи, які керуються своєю основною місією – служіння державі та суспільству, а самі відомства мають певний рівень автономії та орієнтовані на рішення основних, загальнонаціональних завдань і проблем<sup>15</sup>.

4) концепція економічної відповідальності. Концепція заснована на економічному підході, що доводить, що підвищення ефективності роботи пов'язане з наявністю механізму конкуренції серед відомств, системою запровадження інновацій, а також політичною підзвітністю державних органів, в першу чергу перед платниками податків<sup>16</sup>.

Отже, вищенаведені підходи до тлумачення ефективності розглядають її переважно в економічних термінах, зводячи відносини між державою та громадянином до зв'язку «фірма-клієнт». Однак надмірне захоплення «економізацією» публічного управління, тлумачення ефективності виключно в економічних термінах, безоглядне запровадження в роботу органів державної влади принципів приватних підприємств не сприяло радикальному вдосконаленню функціонування системи публічного управління, оскільки не враховувало її специфіки.

Свідченням цього стала низка невдач із втіленням на практиці положень концепції Нового публічного урядування. Це і змусило теоретиків і практиків публічного управління переосмислити поняття ефективності в публічному управлінні та зосередитися на чинниках, що сприяють її зміцненню, а саме: 1) професіоналізмі чиновників; їхньому високому інноваційному потенціалі; 2) репрезентативності складу державних службовців; 3) політичній автономії та партійно-політичній нейтральності публічного управління; 4) відкритості та прозорості адміністративної діяльності; 5) достатньому технічно-економічному забезпеченні діяльності державних органів.

1. *Вильсон В.* Наука государственного управления // Классики теории государственного управления. Американская школа. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – С. 24. 2. *Мертон Р.* Бюрократическая структура и личность // Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. – М.: АСТ, 2006. – С. 328-329. 3. *Peters T., Waterman R.* In Search of Excellence: Lessons from America's Best-run Companies. – N. Y.: Harper Business Essentials, 2004. 4. *Niskanen W.* Autocratic, Democratic and Optimal Government: Fiscal Choices and Economic Outcomes. – L.: Edward Elgar Pub, 2004. – P. 54. 5. *Osborn D., Gaebler T.* Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. – N.Y.: Plume, 1993. – 405 p. 6. *Deming E.* Out of the Crisis. – MITICAES, Centre for Advanced Engineering Study, 1986. 7. *Juran J.M.* Juran on Leadership for Quality: An Executive Handbook. – N.Y.: Simon & Schuster, 2003. 8. *Ishikawa K.* What is Total Quality Control? The Japanese Way. – N.Y.: Prentice-Hall, 1985. 9. *Зіллер Ж.* Політико-адміністративні системи країн ЄС: Порівняльний аналіз. – К.: Основи, 1996. 10. *Василенко І.А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. – М.: Логос, 1998. – 168 с. 11. *Abramson M.A.* In search of the new leadership // Government Executive. – 1996. – №9 – P. 9-13. 12. *Fairholm M.R.* Different perspectives on the practice of leadership // Public Administration Review. – 2004. – №5. – P. 577-590. 13. *Wheatley M.J.* Leadership and the New Science: Learning about Organization from an Orderly Universe. – San Francisco: Berrett-Koehler, 1999. 14. *O'Rand A., Krecker M.* Concepts of the Life Cycle: Their History, Meanings, and Uses in the Social Sciences // Annual Review of Sociology. – 1990. – Vol. 16. – P. 241-262. 15. *Bach S., Kessler I.* Human Resource Management and the New Public Management / The Oxford Handbook of Human Resource Management. – Oxford, Oxford University Press, 2008. – P. 450-492. 16. *Ackerman J.* Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion. – Washington DC: World Bank, 2005; *Mulgan R.* Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies. – Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003; *Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Control.* – Paris: OECD, 2005; *Stapenhurst R., O'Brien. M.* Accountability in Governance. – Washington D.C.: World Bank, 2005.