

Олександр РУДІК

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄС: КЛЮЧОВІ ВИКЛИКИ В УМОВАХ РЕФОРМ

Розглядаються ключові виклики державного управління в державах-членах ЄС в умовах реформ та в контексті цілеспрямованих зусиль Європейської Комісії з координації політики в межах Європейського семестру. Комісія наголошує на якості державного управління, яку аналізує в контексті горизонтальних аспектів функціонування систем державного управління: досягнення результатів та посилення відповідальності, управління людськими ресурсами, надання адміністративних послуг. Робиться висновок про те, що держави-члени ЄС послідовно докладають цілеспрямованих зусиль до підвищення ефективності національних систем державного управління. ЄС підтримує реформи в цій сфері фінансуванням з бюджету ЄС, розробленням технічних стандартів та відповідних інструментів, а також аналізом, обміном інформацією, настановами і технічною допомогою.

Ключові слова: державне управління, державна політика, європеїзація, якість державного управління, реформа державного управління, координація політики.

Oleksandr Rudik. Public administration in the EU member states: key challenges under the reforms

The article deals with the key challenges of public administration in the EU member states under the reforms and in the context of the European Commission efforts on policy coordination within the frameworks of European Semester. The Commission puts emphasis on the quality of public administration, which is analysed in the context of the horizontal aspects of the functioning of public administration: achieving results and improving accountability, policy-making, structures and processes, human resources, and service delivery. It is concluded that EU member states have consistently made conscious efforts to boost the performance of their public administrations systems. The EU supports efforts in this area with EU budget funding, development of technical standards and tools, analysis, peer exchange, guidance and technical assistance.

Key words: public administration, public policy, Europeanization, quality of public administration, public administration reform, policy coordination.

Державне управління являє собою інституційні засади функціонування країни, оскільки задовольняє потреби суспільства та функціонує на основі організаційних структур, процесів, ролей, відносин, певних політик та програм. Система державного управління зумовлює економічне процвітання, соціальну згуртованість та добробут людини [7; 8], а також впливає на рівень суспільної довіри і формує умови для створення суспільних благ. Реформа державного управління є однією з найважливіших у кожній країні, оскільки складається з горизонтальних напрямів (будівельних блоків), які є критичними для всіх інших секторів, зокрема: визначення стратегічних меж реформи державного управління, розроблення державної політики та її координації, державної служби та управління людськими ресурсами, забезпечення відповідальності та підзвітності уряду, надання адміністративних послуг, підвищення ефективності урядової діяльності, управління державними фінансами. Вона створює межі та формує передумови для проведення реформ у всіх інших сферах (освіта, охорона здоров'я, безпека, зайнятість, сільське господарство тощо) [5; 15, р. 9]. Ефективне та дієве державне управління є ключовими складниками належного демократичного та економічного врядування. Не менш важливе значення реформа державного управління має для держав-членів,

країн-кандидатів та потенційних кандидатів, оскільки надає їм можливість розбудувати систему, яка забезпечує надійну основу для імплементації *acquis communautaire* (правового доробку) ЄС.

Проблематика реформування державного управління в державах-членах ЄС є надзвичайно актуальною, через що постійно перебуває у сфері наукових інтересів учених. Серед наукового доробку зарубіжних, зокрема європейських учених можна виділити праці В. Ван Дорена, Т. Віллемса, Т. Верхейен, Я.-Х. Мейер-Сахлінг, Г. Гаммершмідта, С. Ван де Валле, Р. Ендрюса, Ф. Беза, Б. Ротштайна, А. Дауд, С. Нанді, Б. Галлерода, У. Седелмейера та інших науковців, у яких досліджуються питання реформ державного управління в Європі, європеїзації, забезпечення якості державного управління, адміністративної спроможності та сталості реформ державної служби в нових державах-членах ЄС, ефективності та результативності урядової діяльності. Важливим джерелом інформації щодо стану та актуальних проблем систем державного управління держав-членів ЄС є документи, повідомлення та аналітичні матеріали Європейської Комісії, зокрема звіти та тематичні добірки, підготовлені в межах Європейського семестру. Заслужують також на увагу аналітичні огляди, підготовлені експертами Світового Банку, Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), SIGMA та провідними європейськими мозковими центрами.

Метою статті є з'ясування ключових викликів державного управління в державах-членах ЄС в умовах реформ та в контексті цілеспрямованих зусиль Європейської Комісії з координації політики в межах Європейського семестру.

У 2010 р. з метою реформи європейського врядування, зокрема економічного, Європейська Рада прийняла рішення запровадити цикл координації економічної та фінансової політики, який через зосередженість на 6-місячному періоді з початку кожного року дістав назву «Європейський семестр». Перший цикл Європейського семестру відбувся в 2011 р. У листопаді 2017 р. у межах чергового циклу Європейського семестру Європейська Комісія підготувала тематичну добірку фактів «Якість державного управління», яку присвятила розгляду горизонтальних аспектів функціонування систем державного управління в державах-членах ЄС, зокрема таких: досягнення результатів та посилення відповідальності, управління людськими ресурсами, надання адміністративних послуг.

Проблема якості державного управління розглядається Європейською Комісією насамперед у контексті сучасних викликів, які постали перед системами державного управління в державах-членах ЄС на сучасному етапі реформ. Такими викликами, на думку комісії, є:

1. Досягнення та обмеження нещодавніх адміністративних реформ. Останні два десятиліття реформ у державах-членах дещо поліпшили ефективність та дієвість державного управління. У цілому державні установи стали більш відкритими та прозорими, а доступ до адміністративних послуг та їх якість зросли. Проте знизилася довіра громадян до влади, суспільна згуртованість та зменшилася привабливість державного сектору як роботодавця. Недостатньо поліпшилися робота в партнерстві та в мережах.

Багато реформаторських ініціатив у всій Європі були зосереджені на реорганізації інституційних структур та перегляді формальних процедур. Досить часто ці ініціативи мали надмірно директивний характер, відображаючи політичну або бюджетну логіку, що часом призводило до ігнорування питань розвитку людського потенціалу, переосмислення діяльності уряду або зміни управлінської культури. Керівники в державному секторі часто стикалися з низьким рівнем управлінської автономії. Державні установи рідко заохочувалися до розвитку внутрішньої аналітичної спроможності, винесення уроків з власних помилок або запровадження нововведень. У багатьох країнах довготривала, безперервна та часто

формальна реструктуризація призвела до появи в суспільстві втомленості від реформ. Держави-члени, які вступили в ЄС після 2004 р., у межах реалізації національних передвступних стратегій провели масштабні адміністративні реформи, спрямовані на модернізацію процесу розроблення політики, підвищення ефективності координації та створення заснованої на врахуванні заслуг державної служби, здатної залучати та утримувати висококваліфікований персонал. Проте через декілька років після вступу в ЄС багато нових держав-членів втратили цей реформаторський імпульс [10]. Чимало аспектів досягнутих адміністративних змін залишаються вразливими та фрагментарними. Досить часто на заваді сталому характеру змін ставали відсутність політичного консенсусу щодо змісту та напряму подальших реформ, неспроможність протидіяти їх надмірній політизації, а також слабкість і нестабільність ключових урядових інститутів. Відсутність професійного, позапартійного топ-менеджменту, який би керував процесом модернізації, призвела до відповідності між прийнятими численними змінами до законодавства та їх імплементацією на практиці [18].

2. Виконавча спроможність. Індикатори сталого врядування¹ [4] дозволяють проаналізувати спроможність урядів щодо розроблення та імплементації обґрунтованої, раціональної політики, а також компетентність соціальних суб'єктів у сферах демократичного контролю та участі. Вони надають можливість виявити наявність суттєвих відмінностей у державах-членах ЄС у частині виконавчої спроможності та підзвітності. Значна частина держав-членів майже не використовує наявні в них офіційні механізми та процедури для кращого розроблення державної політики. Стратегічне планування та координація найкраще інтегровані в цикл процесу державної політики в Данії, Фінляндії та Великій Британії, а найгірше – у Греції, на Кіпрі та в Угорщині. У значній кількості держав-членів залишається обмеженим використання науково обґрунтованих фактів під час розроблення державної політики, а якість оцінювання регуляторного впливу має бути значно поліпшена. Більш активне залучення інститутів громадянського суспільства та представників академічних кіл до розроблення й оцінювання державної політики може значно підвищити її якість у Греції, Угорщині та Румунії. Загалом 13 держав-членів ЄС демонструють тенденцію до зниження загального індексу врядування (Естонія, Латвія, Литва, Люксембург, Нідерланди, Польща, Португалія, Словенія, Словаччина, Угорщина, Фінляндія, Хорватія, Швеція). Протягом останніх чотирьох років з початку використання показників лише три держави-члени (Італія, Кіпр, Мальта) продемонстрували суттєве поліпшення власної виконавчої спроможності (понад 0,5 процентного пункту) [12, р. 3].

3. Розвиток професійного потенціалу в системі державного управління. Державний сектор є найбільшою «галуззю» ЄС. У ньому працює близько 75 млн людей, або близько 25 % робочої сили Союзу. Державні витрати становлять майже 50 % ВВП ЄС. Останні за часом аналітичні огляди показують, що після падіння у 2012 р. (до 7 % у Греції та 4,7 % у Великій Британії) загальні показники зайнятості в державному секторі держав-членів повернулися на докризовий рівень [6]. У ряді держав-членів відбулося скорочення персоналу (у Латвії – на 3,5 %, у Нідерландах – 3,6 %), в інших – кількість працівників у системі державного управління збільшилася на 2 відсоткових пункти (Естонія, Угорщина, Словенія, Чеська Республіка). Найбільшим ризиком для державних установ у всьому ЄС є старіння

¹ Індикатори сталого врядування (SGI) – платформа оглядів систем врядування, розроблена Фондом Бертельсманна (Німеччина), для аналізу і порівняння потреби в реформах у сорок одній державі-члені Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та ЄС на основі показників стану ефективності політики, демократії та врядування, а також здатності кожної країни реагувати на поточні соціальні та політичні виклики. Уперше опубліковані навесні 2009 р.

державних службовців. У деяких державах-членах (Бельгія, Іспанія, Італія) до 45 % державних службовців вийдуть на пенсію у наступні 15 років. Це викликає серйозне занепокоєння щодо довгострокової спроможності та інституційної стабільності державних установ та якості надання ними адміністративних послуг [16].

4. Якість адміністративних послуг. Відповідно до недавнього дослідження, якість надання державами-членами адміністративних послуг корелює з рівнем довіри до системи державного управління загалом, легкістю ведення бізнесу та рівнем суспільного добробуту. Це також є хорошим показником належного функціонування держави [14].

5. Надання послуг у режимі онлайн. Ретельно продумана й розроблена система надання електронних послуг має потенціал для кардинального підвищення якості та ефективності надання адміністративних послуг. Проте підготовлений Європейською Комісією «Звіт про контрольні показники електронного врядування 2017 р.» вказує на значні відмінності в показниках функціонування електронного врядування в Європі (держави-члени ЄС, країни-кандидати та потенційні кандидати, країни-учасниці Європейського економічного простору) [2]. До кластеру з найкращими показниками (рівень впровадження більше ніж 75 %) входять Австрія, Данія, Іспанія, Естонія, Латвія, Литва, Мальта, Нідерланди, Німеччина, Норвегія, Португалія, Швеція. До кластеру з найгіршими показниками (менше ніж 50 %) входять країни Південно-Східної Європи (Болгарія, Греція, Румунія, Сербія, Туреччина, Угорщина, Хорватія, Чорногорія). Діяльність електронного врядування вимірюється як середнє значення чотирьох основних контрольних показників: орієнтація на користувача, прозорість, транскордонна мобільність, ключові інструменти реалізації [11].

6. Відкриті дані. Публікація відкритих даних та визначення правил їх повторного використання мають подвійну вигоду. По-перше, вони підвищують рівень прозорості та збільшують відповідальність урядів держав-членів і стимулюють надання інноваційних онлайн-послуг приватними операторами [1, р. 3]. По-друге, відкриті дані можуть ще більше стимулювати дослідження та участь громадськості, що зміцнить фактологічну базу процесу розроблення державної політики. Огляд стану відкритих даних у державах-членах та готовності порталу відкритих даних ЄС показує, що держави-члени потребують більшого рівня обізнаності в цій сфері, збільшення кількості автоматизованих процесів на своїх національних порталах для підвищення зручності використання та повторного використання даних, а також організації більшої кількості заходів та тренінгів для підтримки місцевих та національних ініціатив [3, р. 3, 9].

7. Державне управління в часи фіскальної консолідації. Фінансова криза посилила бюджетний тиск на уряди та державний сектор і в такий спосіб висунула питання управління бюджетом на передній план реформи державного сектору. Відповіді на кризу були різноманітними та сильно залежали від специфічних та контекстуальних факторів кожної держави-члена. Хоча можна стверджувати, що перевага мала б бути надана цільовим скороченням бюджетних видатків, а не зрівняльному підходу, багато держав-членів обрали своїм підходом пропорційні скорочення [12, р. 7].

8. Державне управління та суспільні проблеми. Роль державного управління полягає в тому, щоб передбачати суспільні проблеми та активно їх вирішувати, аби зменшити потрясіння для громадян та бізнесу. Однак державне управління саме потрапляє під вплив ключових зовнішніх тенденцій (глобалізація, демографічні зміни, зміна клімату, технологічні зміни, зміни траєкторій економічного розвитку) [12, р. 20], негайної, готової та адекватної відповіді на які не існує. В ідеалі майбутні державні інституції мають бути: націленими на виконання певної місії, інноваційними, зорієнтованими на довгострокову перспективу, децентралізованими, мережними та

спроможними на прийняття ризиків [9]. Передбачення подальших трансформацій здатне допомогти державним службовцям забезпечити свої інституції необхідними можливостями, навичками, знаннями та структурами.

Щодо пріоритетів реформ у державах-членах, то згідно з опитуванням високопоставлених державних службовців, проведеним у 2016 р. в ряді європейських країн (6 701 респондент із 17-ти держав-членів та країн-кандидатів), на перших трьох позиціях їх урядового порядку денного домінують питання запровадження електронного уряду, поліпшення взаємодії та співпраці в державному секторі, прозорості та відкритості уряду (5 і більше балів за семибальною шкалою пріоритетності). Пріоритетними залишаються також питання скорочення державного сектору, орієнтація на результати та наслідки, усунення бюрократичної тяганини / скорочення бюрократичного апарату. Певною мірою втратили пріоритетність питання приватизації, створення автономних агентств або корпоратизація, поширення впливу держави на нові сфери (від 2,5 до 3,5 балів) [12, р. 14]. Комісія наголошує, що в оцінюванні ефективності роботи державних установ акцент поступово зміщується від «відповідальності на основі показників» на «навчання та інновацію на основі показників» [17, р. 273 – 274].

У тематичній добірці Європейська Комісія наводить декілька різних за масштабом, сферою проведення та змістом «надихаючих прикладів реформ державного управління в державах-членах» (Австрія, Бельгія, Іспанія, Фінляндія, Франція), які демонструють шляхи вирішення урядами актуальних проблем та пошуки ними адекватних відповідей на основні виклики.

Уряд Іспанії, наприклад, прийняв рішення про проведення масштабної реформи національної системи державного управління після руйнівних для бюджету країни наслідків фінансової кризи 2008 р. Від самого початку для реформи був характерний комплексний підхід, скрупульозна імплементація та ретельний моніторинг отриманих результатів. Так, у 2012 р. у співпраці із зацікавленими сторонами високого рівня при віце-президентів уряду Іспанії створили спеціальну Комісію з реформування державного управління (CORA), метою якої було підвищення ефективності й дієвості державного управління та скорочення витрат без зниження якості адміністративних послуг. Зосередившись на ліквідації дублювання адміністративних функцій, спрощенні адміністративних процедур, управлінні загальними службами і ресурсами та інституційному управлінні, CORA запропонувала 218 заходів, спрямованих на вдосконалення та спрощення функціонування органів влади як на національному, так і на місцевому рівнях. Ці заходи систематично впроваджуються Офісом з проведення реформи державного управління (OPERA), а результати стосовно ефективності, адміністративної чіткості, економії коштів та поліпшення якості послуг регулярно надходять до CORA, де їх ретельно вивчають [12; 13, р. 15].

Після руйнівних наслідків фінансово-економічної кризи 2008 – 2009 рр. держави-члени ЄС послідовно докладають цілеспрямованих зусиль, спрямованих на підвищення ефективності національних систем державного управління, а деякі з них потребують переосмислення структурних елементів власних адміністративних систем. Ключовими викликами державного управління в державах-членах ЄС в умовах реформ є: досягнення та обмеження нещодавніх адміністративних реформ, виконавча спроможність, розвиток професійного потенціалу, якість адміністративних послуг, надання послуг у режимі онлайн, відкриті дані, фіскальна консолідація та управління бюджетом, суспільні проблеми. Змінюються пріоритети реформ – на порядку денному урядів держав-членів домінують питання запровадження електронного уряду, поліпшення взаємодії та співпраці в державному секторі, прозорості та відкритості уряду, скорочення державного сектору, орієнтація на результати та наслідки, усунення бюрократичної тяганини. В оцінці ефективності

роботи державних установ акцент поступово зміщується від «відповідальності на основі показників» на «навчання та інновацію на основі показників».

Характерна для сучасного світу швидкість соціальних, технологічних та економічних змін вимагає від систем державного управління постійної адаптації до нових реалій. ЄС підтримує зусилля в цій сфері фінансуванням з власного бюджету, технічними стандартами та інструментами, аналізом, колегіальною співпрацею та обміном інформацією, настановами та технічною допомогою. В умовах досягнутого в ЄС високого рівня політичної та економічної інтеграції, поліпшення механізму координації політики допоможе запобігти розбіжностям і суперечностям та сприятиме наближенню (конвергенції) і стабільності як у Євросоюзі, так і в його державах-членах. Більше того, оскільки координація політики охоплює також і країни-кандидати та потенційні кандидати, можна стверджувати про продовження процесу європеїзації на новому рівні – координації реформ державного управління на горизонтальному рівні.

Список використаних джерел / List of references

1. **Building** a European Data Economy. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. – Brussels, 10.1.2017 COM(2017) 9 final. – Retrieved March 3, 2018, from : <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-building-european-data-economy>.
2. **eGovernment** Benchmark 2017. Taking stock of user-centric design and delivery of digital public services in Europe. – Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2017. – 189 p. – Retrieved March 3, 2018, from : <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/new-study-egovernment-services-europe-improving-cross-border-availability-services>.
3. **European** Data Maturity in Europe 2016. Insights into the European State of Play. – European Commission, 2016. – 71 p. – Retrieved March 1, 2018, from : https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp_landscaping_insight_report_n2_2016.pdf.
4. **Executive** Capacity // Sustainable Governance Indicators. – Retrieved March 3, 2018, from : http://www.sgi-network.org/2017/Governance/Executive_Capacity.
5. **Gerson D.** OECD Tools to Strengthen Civil Service. The OECD Sigma Principles of Public Administration and the Strategic Human Resource Management Survey / Astana, Kazakhstan, April 04 2016. – Retrieved March 10, 2018, from : http://www.csc.gov.mn/uploads/News/OECD%20seminar/English/Session%203%20OECD%20TOOLS%20TO%20STRENGTHEN%20CIVIL%20SERVICE_eng.pptx.
6. **Government** at a Glance 2017. Highlights. – Paris : OECD Publishing, 2017. – 20 p. – Retrieved March 2, 2018, from : <http://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-2017-highlights-en.pdf>.
7. **Hallerod B.** Bad Governance and Poor Children: A Comparative Analysis of Government Efficiency and Severe Child Deprivation in 68 Low- and Middle-income Countries / B. Hallerod, B. Rothstein, A. Daoud, S. Nandy. – Retrieved February 27, 2018, from : <https://ideas.repec.org/a/eee/wdevel/v48y2013icp19-31.html>.
8. **Kaufmann D.** Governance Matters / D. Kaufmann, A. Kraay, P. Zoido-Lobaton // World Bank Policy Research Working Paper WPS 2196, 1999. – 68 p. – Retrieved February 28, 2018, from : <http://documents.worldbank.org/curated/en/665731468739470954/pdf/multi-page.pdf>.
9. **Mazzucato M.** Mission-Oriented Innovation Policy: Challenges and Opportunities / UCL Institute for Innovation and Public Purpose Working Paper, 2017. – 43 p. – Retrieved March 3, 2018, from : <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/sites/public-purpose/files/moip-challenges-and-opportunities-working-paper-2017-1.pdf>.
10. **Meyer-Sahling J.-H.** The Sustainability of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe Five Years after Accession / SIGMA Paper № 44. – Paris : OECD, 2009. – Retrieved February 27, 2018, from : <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml60pvjmbq-en.pdf?expires=1520576432&id=id&accname=guest&checksum=4C138F1EF352EE0D2FCBBC96DF802170>.
11. **New study** on eGovernment services. Europe is improving in cross-border availability of services. 27 November 2017. – Retrieved March 3, 2018, from : <https://ec.europa.eu/digital-single->

Державне управління та місцеве самоврядування, 2018, вип. 1(36)

Theory and history of Public Administration

market/en/news/new-study-egovernment-services-europe-improving-cross-border-availability-services.

12. **Quality** of public administration. European Semester thematic factsheet. – Retrieved March 3, 2018, from : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_quality-public-administration_en.pdf.

13. **OECD** Public Governance Reviews: Spain 2016: Linking Reform to Results for the Country and its Regions. – Paris : OECD Publishing, 2016. – 124 p. – Retrieved March 1, 2018, from : <http://www.minhfp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Varios/OECD.Spain2016.pdf>.

14. **Standart** Eurobarometer 85, 2016. Data volume A. EU Open Data Portal. – Retrieved March 2, 2018, from : https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S2130_85_2_STD85_ENG.

15. **The Principles** of public administration. – Paris: OECD, SIGMA, 2014. – 110 p. – Retrieved March 10, 2018, from : <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf>.

16. **The Study** on the Future Role and Development of the Public Administration. – Riga : Baltic Institute of Social Sciences, et al., 2015. – 237 p. – Retrieved March 3, 2018, from : http://www.eupan.eu/files/repository/20150918144657_BISS_TheStudy_ENG.pdf.

17. **Van Dooren W.** Thinking allowed. Reforming indicator-based accountability to enhance innovation / W. Van Dooren, T. Willems // Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance / ed. by J. Torfing and P. Triantafillou. – Cambridge : Cambridge University Press, 2016. – 368 p.

18. **Verheijen T.** Administrative Capacity in the New EU Member States: The Limits of Innovation? – Washington, DC : World Bank Working Paper No 115, 2007. – Retrieved March 3, 2018, from : <http://documents.worldbank.org/curated/en/958751468146690111/pdf/405590ECA0Admi1LIC0disclosed0Aug271.pdf>.

Надійшла до редколегії 12.03.18