

Ющенко Л.І.

Чернігівський національний технологічний університет

ЗАСТОСУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ «УПРАВЛІННЯ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ» У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

У статті розглянуто застосування наукової концепції «управління за результатами» та її вплив на функціонування публічної влади, зокрема публічного управління. У процесі дослідження виокремлено базові принципи концепції «управління за результатами». Розкрито сутність та значення оцінки ефективності роботи державних організацій. Виділено низку функцій, які може виконувати оцінка ефективності.

Ключові слова: громадянське суспільство, держава, концепція, публічна влада, управління за результатами, публічне управління.

Постановка проблеми. Публічна влада в сучасному світі є складною системою, до якої входять не лише державні органи і структури, не тільки такі традиційні суб'єкти політичної діяльності, як політичні партії та рухи, але також усі інші інститути та організації громадянського суспільства, об'єднання громадян, соціальні, етнічні, конфесійні, професійні, територіальні групи і спільноти, соціальні верстви й окремі громадяни, які беруть безпосередню участь у процесі вироблення та реалізації публічно-управлінських рішень. Виходячи з цього, публічне управління, з одного боку, можна представити у вигляді процесу взаємодії органів влади і суспільства, результатом якого є визначення довгострокових цілей і прийняття тактичних рішень щодо їхнього досягнення, з іншого – як відкрити публічну сферу суспільних інтересів, у якій громадяни виступають не лише у ролі об'єктів, а й суб'єктів управління.

Швидке поширення і впровадження нових інформаційних і телекомунікаційних технологій надали в розпорядження суспільства нові інструменти і методи, які створюють широкі можливості всім громадянам більш ефективно управляти власним життям у якості незалежних учасників. Попри відносну новизну концепцій «governance» і «good governance», в останні декілька років поширення отримали й інші сучасні концепції публічного управління. У даній статті ми зупинимося на розгляді концепції «управління за результатами», оскільки, на нашу думку, саме вона ставить за мету забезпечення гнучкості системи публічного управління, вдосконалення її взаємодії з навколишнім середовищем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Концепцію «управління за результатами» (MBR – management by results), або «управління за цілями» (MBO – management by objectives), яка переживає сьогодні своє «відродження», розробив у середині 1960-х рр. американський вчений П. Дракер, один із найвідоміших фахівців у галузі менеджменту та маркетингу. Він вважав, що дана концепція – це метод підвищення ефективності організації, згідно з якою діяльність будь-якого працівника оцінюється не за процесом, а за результатом, якщо результат розуміється як досягнення поставленої цілі, завдання. Основне завдання, яке повинна була вирішити система «MBO», – це підвищення маневреності організацій. Система MBO несла із собою нову філософію, новий погляд на бізнес, новий принцип управління, згідно з яким на перший план висувався зміст роботи компанії, послідовність неповторюваних, унікальних тактичних і стратегічних завдань, які компанія вирішує протягом усієї своєї історії [5]. Пріоритети, орієнтири, способи роботи – все це необхідно змінювати залежно від змін ринкової ситуації та появи нових технічних і технологічних можливостей. Таке розуміння сутності бізнесу кардинально змінювало і концепцію управління: з «наглядово-налагоджувальної» функції управління перетворювалося на мистецтво робити прогнози, ставити завдання і забезпечувати їх виконання.

Як відзначають ряд дослідників [1–6], за минулі півстоліття концепція «управління за результатами» в бізнесі довела свою ефективність і отримала широке розповсюдження в усьому світі. Що стосується управління за результатами в

державних інституціях, то ця модель стала використовуватися у країнах зарубіжжя із середини 1990-х рр. XX ст. Застосування даної концепції в Україні є малодослідженим, тому ми вважаємо розгляд даної проблеми актуальним на даному етапі розвитку публічної влади в нашій державі.

Постановка завдання. Розглянути застосування сучасної концепції публічного управління «управління за результатами», реалізованої в зарубіжних країнах, та сформулювати засади її впровадження в нашій державі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Під «управлінням за результатами» у державній сфері прийнято розуміти всі дії державних організацій, спрямовані на підвищення ефективності надання державних послуг, які певною мірою орієнтуються на попередні результати роботи. Таким чином, «управління за результатами» стало стратегією оновлень системи публічного управління.

Важливо відзначити, що теорія управління за результатами містить концептуальні положення теорії мереж, синергетики, не применшуючи ролі і значення держави як головного агента прийняття рішень. Наприклад, у доповіді Організації з економічного співробітництва та розвитку, яка підтримує концепцію управління за результатами, наголошується, що «уряд залишається єдиним органом, що діє відповідно до Конституції, в межах адміністративного права, а результати управління є наслідком налагодженої діяльності таких управлінських механізмів і важелів, як вироблення політичної стратегії, управління бюджетним процесом, державною службою, підзвітність адміністративних структур у рамках існуючих інституційних норм» [4, с. 9].

Отже, концепція «управління за результатами» стає універсальним засобом боротьби з витоком ресурсів, корупцією, неефективністю і бюрократизмом системи публічного управління. Органи публічного управління в сучасних умовах змушені робити політичний вибір на користь ефективності публічної сфери, інакше вони ризикують втратити свою легітимність. Сучасний світ, мінливий, гнучкий і динамічний, з постійно зростаючими потребами громадян, не може дозволити скорочення соціальних витрат або погіршення якості послуг. Отже, зміни навколишнього середовища вимагають застосування сучасних і ефективних методів управління державними організаціями, які б поєднували такі складові частини, як швидкість, гнучкість, соціальна справедливість, результативність.

Характеризуючи сьогоденний зміст управління за результатами, найбільш доцільно звер-

нутися до визначення, даного Організацією з економічного співробітництва та розвитку. Отже, управління за результатами – це управлінський цикл, в рамках якого визначаються цільові значення у сфері ефективності і результативності [3, с. 28]. Управлінці володіють можливостями для їх досягнення. У процесі роботи проводиться вимір і складається звіт про досягнуті результати, а потім ця інформація використовується під час прийняття рішень про фінансування, структурізацію, функціонуванні програм, а також під час прийняття рішень про заохочення та санкції. Таким чином, «управління за результатами» – це цикл управлінських цілей і завдань, у якому важливу роль має «зворотний зв'язок», тобто рефлексія про зроблене, вимірювання результатів і звітність про них. Зазначимо, що для управління за результатами найбільше значення має кінцевий продукт і така установка є хорошим стимулом для якісного виконання роботи будь-яким службовцем – винагороджується результат, а не благі наміри чи зусилля.

Комісія з національного аудиту (Австралія) наводить таке визначення: «управління за результатами – це вміння робити те, що потрібно, так, як потрібно. Включає в себе три основних стадії: планування (угода за стандартами ефективності та результативності), виконання, а також оцінка (порівняння досягнутого з тим, що було заплановано)» [6, с. 61]. Дане визначення підкреслює відповідність між точністю дій і необхідністю останніх, тому що «управління за результатами» не передбачає зайвих і формальних процесів, що створюють лише видимість роботи.

Таким чином, у сучасному розумінні «управління за результатами» має низку характеристик, які відрізняють його від інших форм управлінської діяльності. По-перше, під час використання «управління за результатами» обов'язковим є постановка цілей і завдань, а також розуміння очікуваного результату. «Управління за результатами» є повним циклом дій, у якому є етапи підготовки і планування, реалізації та оцінки. По-друге, схема роботи є співвідношенням «цілі – результати», і під час постановки наступних цілей передбачає попередні результати. По-третє, «управління за результатами» звертає увагу, насамперед, на бажання і переваги громадян як партнерів державних установ, створюючи діалог між державою і суспільством.

Спробуємо окреслити принципи концепції «управління за результатами»: декомпозиції завдань «зверху вниз», зворотній зв'язок «знизу

вгору» і «внутрішньо-організаційний ринок праці».

1. Принцип декомпозиції завдань «зверху вниз» полягає в тому, що робота, згідно з «управлінням за результатами», заснована на розкладанні цілей, які стоять перед організацією відповідно до існуючої в організації управлінської ієрархії. Цілі організації ставляться центральними органами влади або ж керівник установи формує їх сам, а далі розкладає їх на завдання, які розподіляє між своїми підлеглими. Завдання виділяються таким чином, щоб їх рішення забезпечувало досягнення тієї мети, яка ставилася перед керівником і перед організацією в цілому. Така ж процедура розкладання цілей на завдання повторюється і на нижчих щаблях управлінської ієрархії.

2. Принцип зворотного зв'язку «знизу вгору» полягає в тому, що в процесі надання завдання керівником, який його сформулював, підлеглим, перед якими ставиться завдання, може відбуватися коригування змісту завдання, рівня його пріоритетності або термінів виконання. Коригування завдання є важливим процесом. З одного боку, під час спільного обговорення та обміну аргументацією завдання може трансформуватися в більш точне і коректне за змістом. З іншого боку, в процесі узгодження забезпечується необхідний баланс між бажаними результатами і наявними в організації ресурсами.

3. Принцип «внутрішньо-організаційного ринку праці». На відміну від функціональних обов'язків, завдання в системі управління за результатами щоразу унікальні і не можуть бути заздалегідь передбачені в типових професійно-кваліфікаційних характеристиках або посадових обов'язках. У певному сенсі планові завдання – це додаткові трудовитрати, не передбачені початковими умовами найму, фактично, своєрідний «мікро-контракт». До умов такого локального контракту відносяться саме завдання, терміни його виконання, що надаються виконавцю додаткові ресурси, а також форма і розмір винагороди/депреміювання залежно від досягнення кінцевого результату.

Управління за результатами тісно пов'язане з поняттям «стратегічне планування», яке також стає популярним способом публічного управління. Головне у стратегії – спрямованість на нову якість, новий рівень, новий стан.

Виділяють кілька принципів стратегічного планування:

1. Перехід від функціонального управління до соціального, орієнтованого на благополуччя

людини й вимірюваного індикаторами якості життя (тривалість життя, збільшення частки здорового населення, доступність житла, доходи населення тощо).

2. Перехід у державному управлінні від відомчого до програмно-цільового підходу для досягнення цілей і вирішення завдань, що мають комплексний, міжвідомчий характер: поліпшення демографічної ситуації; відтворення трудових ресурсів; забезпечення безпеки життєдіяльності населення; збереження і зміцнення здоров'я жителів міста та ін.

3. Відмова від формування бюджету «від досягнутого» на користь середньострокового бюджетного планування, орієнтованого на результат, із максимізацією приросту якості життя і при мінімумі витрат.

4. Аналітичне, інформаційне, правове та адміністративне забезпечення процесу оптимізації та координації завдань і дій із реалізації наміченої стратегії розвитку, а також процесу контролю (за об'єктивно перевіреними індикаторами якості життя) результативності дій і можливості їх своєчасного корегування.

Як можна бачити, кожен принцип стратегічного планування перетинається з принципами «управління за результатами».

Як зазначає один із сучасних прихильників цієї концепції Х. де Брюїн, «Державна організація – подібно багатьом організаціям у приватному секторі – проходить через цикл планування, в якому плануються, досягаються і оцінюються обсяг і ефективність її діяльності. Планування часто супроводжується чіткою орієнтацією на цілі» [2, с. 89]. Х. де Брюїн виділяє декілька етапів реалізації будь-якого управлінського рішення:

- планування (розстановка пріоритетів і планування з метою оптимізації);
- виконання (досягнення кращих результатів);
- оцінка (оцінка результатів/ефекту діяльності);
- перегляд (внесення коректив відповідно до результатів).

Схожий, але дещо інший цикл пропонує Комісія з державних послуг (Нова Зеландія). Вона розкладає управлінський цикл на такі етапи:

- вибір напрямку (чого необхідно досягти в найближчі 3–5 років і чому);
- планування (як краще досягти бажаного і чи є необхідні ресурси);
- упровадження (виконання, моніторинг, внесення коректив);

– оцінка (оцінка ефективності та результативності вжитих дій, оцінка непередбачених побічних ефектів).

Такий підхід у його класичному вигляді передбачає розробку ланцюга: мета – показник – завдання – вимірюваний орієнтир – програма дій – відповідальні – реалізація – оцінка виконання. У разі невиконання завдання ланцюг продовжується: причини невиконання завдання – найбільш значущі фактори, що вплинули на результат – розробка програми коригування – відповідальний за реалізацію нової програми – реалізація – оцінка – виконання.

Таким чином, переваги «управління за результатами» полягають у:

- 1) оптимізації процесу прийняття рішень, усунуванні непотрібних ланок;
- 2) можливості будувати управлінський процес «зверху вниз», націлюючи діяльність усіх підсистем на виконання мети;
- 3) активізації системного підходу у вирішенні завдання: встановленні взаємозв'язків між підсистемами (різними підрозділами, процесами, командами виконавців);
- 4) спроможності більш чітко оцінити реалістичність і терміни досягнення цілі, планувати етапи, розподілити їх за роками;
- 5) стимулюванні переходу від оцінки дій до оцінки результату;
- 6) можливості зробити більш прозорою систему стимулювання – за результат, а не за набір дій, функцій, обов'язків тощо;
- 7) націленості на врахування думки споживача та замовника управлінських дій;
- 8) реальному зниженні корупцію і «кумівство» на державній службі: невиконання завдань за низької кваліфікації керівників програм приховати значно важче.

Як же оцінити використання «управління за результатами» в державному секторі, адже цю сферу неможливо оцінити, просто порахувавши прибуток, як це можна зробити в бізнесі. Х. де Брюїн у своїй роботі «Управління за результатами в державному секторі» досить глибоко вивчає цю проблему [2, с. 116]. Він зазначає, що «оцінка ефективності – це дуже потужний засіб комунікації, що виявляє саму сутність роботи організації. Цей механізм дає можливість виявити неефективність діяльності організації і перебудуватися».

Суть системи оцінки ефективності Х. де Брюїн визначає таким чином: «державна організація формулює, яких цілей вона хотіла б досягти, і визначає показники, якими можна оцінити

досягнення цих цілей». Після виконання завдань стає ясно, чи досягнуто мети, якою мірою і якою ціною. Але завжди існує проблема в оцінці ефективності роботи державних організацій. Х. де Брюїн говорить, що «важко оцінити ефективність роботи, коли вона є результатом спільної діяльності; коли між дією і результатом існує значний часовий лаг».

Щодо оцінки ефективності роботи державних організацій Х. де Брюїн говорить про вимір тих результатів роботи організації, які піддаються вимірюванню. Виділяється низка функцій, які може виконувати оцінка ефективності:

1. Прозорість. Прозорість підвищується, рівень звітності організації зростає.
2. Самонавчання. Прозорість дозволяє виявити слабкі і сильні сторони роботи організації, це стає основою для «самонавчання».
3. Атестація. Керівництво організації або третя сторона оцінюють ефективність діяльності організації на основі досягнутих нею результатів.
4. Заохочення або штрафні санкції. Зазвичай носять фінансовий характер.

Можна бачити, що ці функції, особливо прозорість, дозволяють спростити процес легітимації в суспільстві тих чи інших державно-управлінських рішень. Тому концепція «управління за результатами», що прийшла з бізнес-управління, останнім часом стала дуже популярною і замінила застарілі методи управління в публічній сфері. Дракерівська концепція стала втіленням ідеї роботи на результат і виходячи з існуючих результатів. Через це концепція «управління за результатами» викликає особливий інтерес як у політиків, що роблять вибір на його користь, так і у самих управлінців, що діють у цьому напрямку.

Висновки. Розгляд вищезгаданих теорій публічного дозволяє зробити такі висновки:

1. Безумовно, новий час вимагає сучасних моделей і концепцій публічного управління, що відповідають на запити суспільства. У нинішніх умовах для забезпечення ефективності діяльності важливо, насамперед, уміти прийняти правильне і справедливе щодо всіх соціальних груп рішення в найкоротші терміни.
2. Кожен управлінець має постійно вдосконалювати свою діяльність, і пам'ятати, що те, що було ефективно навіть десять років тому, зараз може гальмувати процес розвитку.
3. Сьогодні для кожної управлінської структури важливо стати більш гнучкою, готовою якнайшвидше змінюватися відповідно до вимог зовнішнього середовища. Українцям важливо прислухатися

до запитів громадянина та реагувати на його вимоги; усвідомлювати необхідність мотивації державних службовців до змін та ініціативності.

4. Сучасні управлінці повинні вміти виконувати свою роботу, незважаючи на зміни в системі політичної влади. Головною цінністю в їхній діяльності повинні бути такі орієнтири, як професіоналізм, концентрація на конкретних вимогах громадянина або територіальної громади. І, хоча реалізація основних цілей повинна контролюватися зверху, нижні ієрархічні рівні повинні бути самостійні в діях, що сприяють досягненню цих цілей. Отже, необхідним є баланс між централізованим управлінням і свободою дій на місцях.

Таким чином, поряд із традиційними функціями публічного управління, як-то дотримання суверенітету, забезпечення оборони і національної безпеки, ухвалення норм і правил, контроль над їх виконанням (надання послуг тощо), на перший план виходять нові функції: партнерська, стратегічна, інноваційна, національна і соціальна (у новому розумінні).

Сьогодні адміністративні функції політизувалися. Не тільки сучасні політики, а й службовці різних категорій посад змушені прислухатися до думки громадськості та вибудовувати взаємодію.

Отже, публічну владу сьогодні можна представити, з одного боку, у вигляді процесу взаємодії органів влади і суспільства, результатом якого є прийняття важливих для держави (регіону, громади) рішень, з іншого – як відкриту публічну сферу суспільних інтересів, у якій всі суспільні інститути, громадяни можуть бути не тільки в ролі об'єктів управління, а й виступати суб'єктами, автономними одиницями у відносинах з органами влади і управління. Іншими словами, сучасне публічна влада – це управління суспільством разом із суспільством.

Зміст «управління за результатами» полягає в розробці циклу управлінських цілей і завдань, у якому важливу роль має «зворотний зв'язок», вимірювання результатів і звітність про них перед громадськістю. «Управління за результатами» передбачає точність дій, а також орієнтованість на громадян як на партнерів державних установ. Концепція «управління за результатами», на відміну від нового публічного менеджменту, не є протиставленням традиційної (бюрократичної) системи управління, а намагається усунути її недоліки, зробивши акцент на підвищенні мобільності та гнучкості структури публічного управління.

Список літератури:

1. Бережний В.О. Сучасні концепції публічного управління. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Х.: ХарPI НАДУ «Магістр», 2013. № 2. С. 31–38.
2. Брюйн Ханс де. Управление по результатам в государственном секторе. М: Ин-т комплекс. стратег. исслед., 2005. 192 с.
3. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства: навч. посіб. / за ред. Ю.П. Сурміна, А.М. Михненко. К.: НАДУ, 2011. 386 с.
4. Дмитриев М.Э. Развитие потенциала государственного управления: уроки стран с переходной экономикой. Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. Т. 2. № 2–3. С. 5–16.
5. Дракер П. Управление, нацеленное на результаты. М. 1994. 405 с.
6. Wachhaus A. Networks in Contemporary Public Administration: A Discourse Analysis. Administrative Theory & Praxis. 2009. Vol. 31. P. 59–77.

ПРИМЕНЕНИЕ КОНЦЕПЦИИ «УПРАВЛЕНИЕ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ» В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

В статтє рассмотрено трактование научной концепции «управления по результатам» и ее влияние на функционирование публичной власти, в частности публичного управления. В процессе исследования выделены базовые принципы концепции «управления по результатам». Раскрыта сущность и значение оценки эффективности работы государственных организаций. Выделен ряд функций, которые может выполнять оценка эффективности.

Ключевые слова: гражданское общество, государство, концепция, публичная власть, управление по результатам, публичное управление.

**APPLICATION OF THE CONCEPT “RESULT-BASED MANAGEMENT”
IN THE ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES**

The article deals with the application of the scientific concept of “results management” and its impact on the functioning of public authorities, in particular public administration. In the process of research, the basic principles of the concept of “results management” are highlighted. The essence and significance evaluation of performance of the state organizations is revealed. The content of the “results-based management” is substantiated.

Key words: *civil society, state, concept, public authority, results-based management, public administration.*