

Вілфрід Трілленберг

Конспект лекцій

Стратегія управління

Адміністративний менеджмент
у державних управлінських установах



Тернопіль
2002

Вілфрід Трілленберг

Стратегія управління

Адміністративний менеджмент
у державних управлінських установах

Тернопіль

2002

ББК

Вілфрід Трілленберг. Стратегія управління: адміністративний менеджмент у державних управлінських установах. – Конспект лекцій і семінарів. – Тернопіль: Економічна думка, 2002. – 64 с.

Конспект лекцій і семінарів знайомить читача з основами стратегії управління, дає можливість вникнути в сучасні вимоги до адміністративного менеджменту в державних управлінських установах. Для цього різні теми подані методом формалізації – у вигляді схем, таблиць, перелічення чинників і критеріїв. До різних тем підібрані конкретні ситуації.

Мета видання – спонукати в читача інтерес до власного аналізу викладених проблем у темах лекцій і семінарів.

Конспект містить тільки ті теми з програми “Стратегія управління”, лекції з яких особисто прочитав автор, доцент Німецької служби академічного обміну на кафедрі менеджменту, у ТАНГ у III триместрі 2001 р.

Автор висловлює глибоку подяку своїм колегам за допомогу та консультації, а студентам – за виявлений інтерес на лекціях і семінарах.

Рекомендовано

Рецензенти: А. М. Тибінь, директор інституту міжнародного бізнесу
Тернопільської академії народного господарства;

ISBN

© Вілфрід Трілленберг, 2002

© Економічна думка, 2002

Передмова

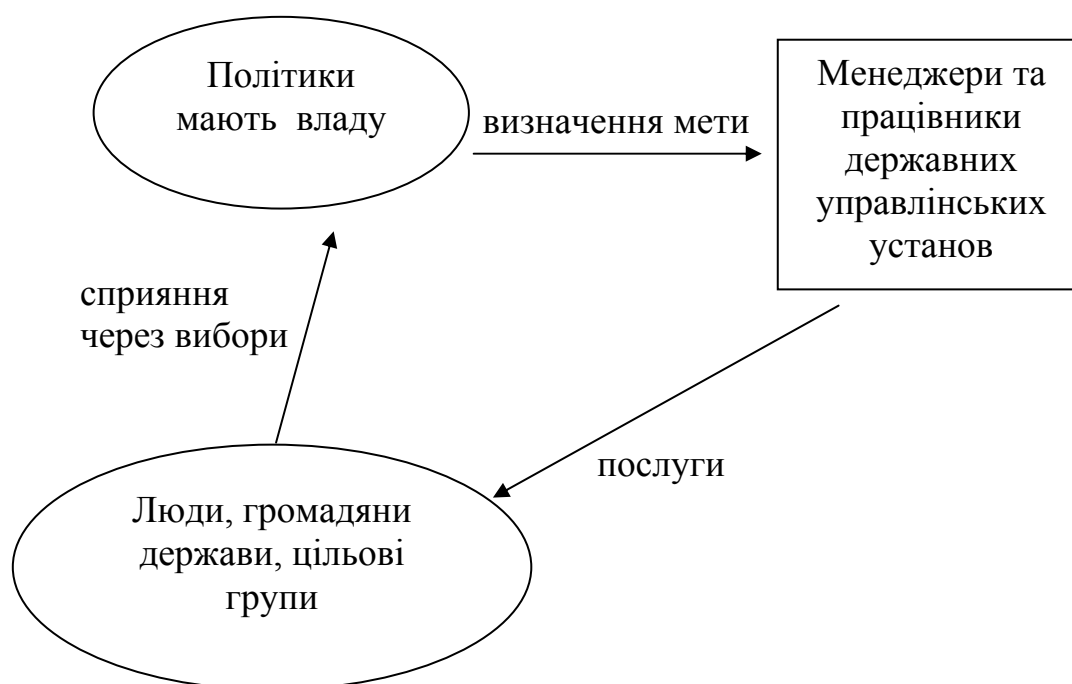
Майже щодня люди мають справу з державними управлінськими установами. Вони відвідують певні організації, заклади, інституції свого міста чи села для вирішення власних проблем. По телефону також можна дізнатися про щось, отримати відповіді на запитання або важливу інформацію. Багато людей не усвідомлюють, що вони звертаються до державних управлінських установ, тому що біля входу бачать вивіски з іншими назвами: управління

будівництва та архітектури, управління соціального захисту населення, архів, бібліотека, школа, театр тощо. Крім цього, державні управлінські установи знані за короткими назвами як, наприклад, “податкова” або “митниця”. Люди звикли до цих назв, бо це частина їх фахового, суспільного чи особистого життя.

Управління цими установами можна показати, з одного боку, на прикладі дуже простої схеми (схема 1), але, з іншого боку, це – складний процес із багатьма проблемами, про що йдеться в запропонованому конспекті лекцій.

Схема 1

Місце державних управлінських установ у суспільстві



Адміністративний менеджмент у державних управлінських установах докорінно відрізняється від менеджменту в приватних фірмах. Формально багато процесів менеджменту подібні одні до одних, наприклад, орієнтація на ефективну діяльність організації і досягнення поставленої мети. По суті вони відрізняються за багатьма принципами. Менеджмент управління пов'язаний з принципами правової держави. Планування й ухвалення рішення орієнтовані на можливості бюджетного фінансування. Особлива стратегія управління в державних управлінських установах базується на тому, що політики, які мають владу, визначають мету діяльності цих установ. Розрахунок ефективності від реалізації прийнятих рішень часто не вимірюється економіко-математичними категоріями, а суб'єктивно-політичними.

Стратегія управління у вигляді адміністративного менеджменту в державних управлінських установах у багатьох навчальних посібниках з менеджменту відіграє другорядну роль, а часто навіть і не згадується. Тому за допомогою прикладів звертаємо увагу на явища щоденного життя, які частково

відомі, але не всі знають, що це продукт діяльності державних управлінських установ. У теорії розглянуті питання щодо організації діяльності (теорія організації), планування (методів планування) і прийняття рішень (теорія ухвалення рішення).

Стратегія управління повинна забезпечити збалансованість суб'єктивного визначення мети діяльності з боку політиків, які мають владу, фінансових можливостей у вигляді встановленого бюджету та суворого дотримання принципів правової держави у вигляді чинного законодавства й інших нормативних актів (постанов, правил та інструкцій).

Запропоновані конспекти ознайомлять читача зі специфікою стратегії управління в державних управлінських установах в умовах ринкової демократії.

Тернопіль, 2001

Вілфрід Трілленберг

Тема 1. Предмет курсу “Стратегія управління – адміністративний менеджмент у державних управлінських установах”

1. 1.У чому особливість стратегії управління в державних управлінських установах?

Державне адміністративне управління впливає на “цільові групи”. До них належать люди, які живуть на території держави або мають громадянство, але перебувають тимчасово за її межами. Крім громадян держави, до так званих “цільових груп” державної діяльності належать фірми різних форм власності та різні групи людей як, наприклад, споживачі, пенсіонери, діти, іноземці.

Стратегія управління в державних управлінських установах відрізняється від стратегії менеджменту в приватних фірмах. Стратегія приватного підприємництва орієнтується на чинники збільшення прибутку і використовує для цього відповідні управлінські методи (методи менеджменту). Державні управлінські установи виконують завдання, визначені політикою уряду, главою якого є “конкретна особа”, котру обирають на певний термін.

Державне адміністративне управління здійснюється на різних рівнях. Залежно від ступеня незалежності окремих політичних рівнів від вищестоящого державного рівня, політичні органи визначають ті завдання, що на відповідному рівні потрібно виконати адміністративному управлінню. Розрізняють такі політичні й адміністративні рівні:

- комунальний або базовий рівень (община, село, місто, регіон);
- обласний рівень у вигляді об'єднання кількох базових рівнів;
- рівень усієї країни (усієї держави);
- міжнародний рівень (управління тими процесами, що пов'язують державу з територіями за її межами).

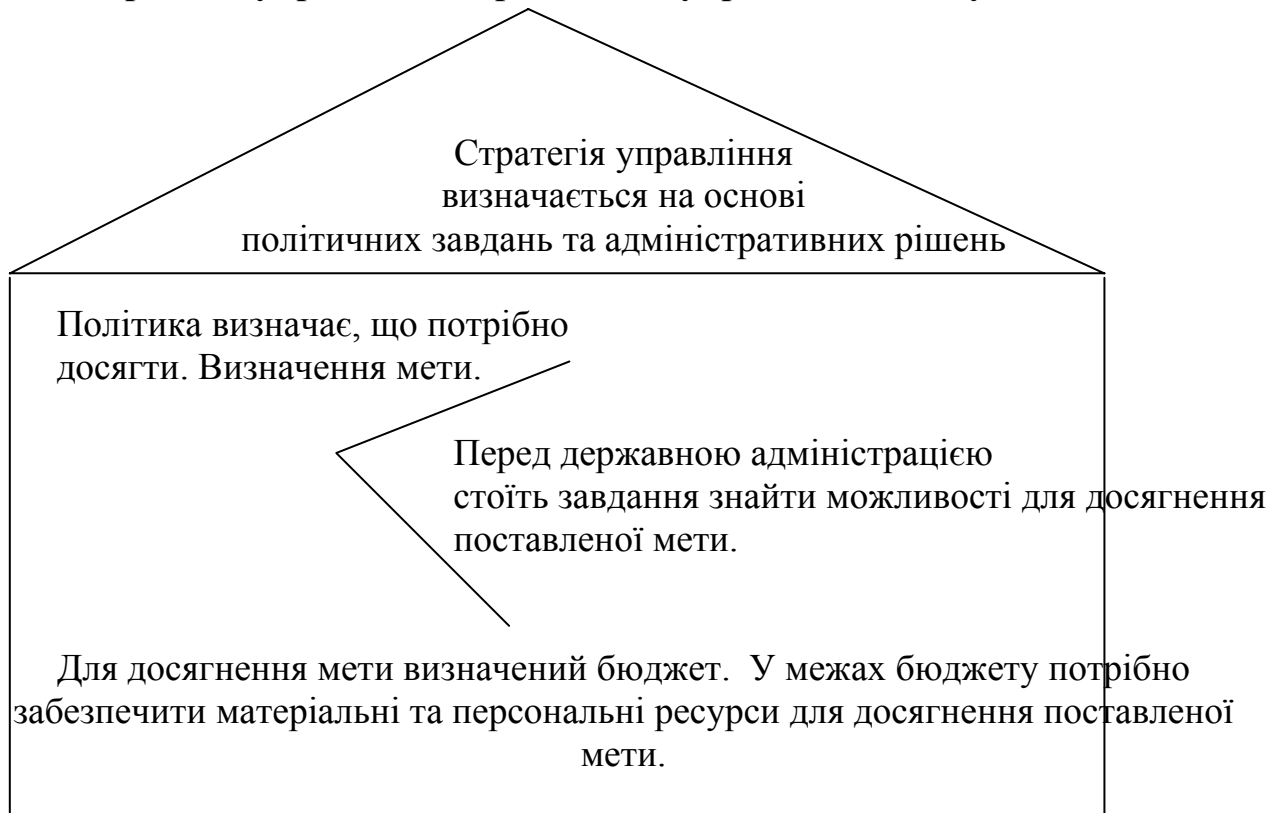
На відміну від адміністративних дій у приватних підприємствах багато видів адміністративних дій у державних управлінських установах безпосередньо залежать від політичних рішень. До таких видів дій належать:

- вирішення завдань у межах соціальної політики;
- вирішення завдань у галузі утворення;
- вирішення завдань у регіональному масштабі;
- вирішення завдань у сфері транспорту (громадський транспорт, будівництво доріг, транспортна система);
- вирішення завдань щодо створення сприятливих умов для підприємницької діяльності;
- вирішення завдань житлового будівництва тощо.

Стратегія управління подана у схемі 2.

Схема 2

Стратегія управління державними управлінськими установами



1. 2. Розходження між принципами державної служби та діяльність приватних фірм

Робота (діяльність) у державних управліннях – це державна служба. Вона відрізняється від менеджменту в приватних фірмах за деякими особливостями, які можна визначити за такими критеріями:

- мета діяльності: виконання суспільних завдань;
- суб'єкти діяльності (хто визначає завдання і надає повноваження):
демократичні структурні одиниці
(парламент та інші виборні представництва уряду);
- форма дії (методи дії): *підготування, реалізація і контроль політичних рішень і тих дій, що впливають із цих рішень;*
- форма організації: *державні установи за бюрократичною моделлю;*
- виконавці: *державні працівники (чиновники).*

Порівнюємо роботу (діяльність) працівників у державних установах і в приватних фірмах (табл. 1).

Таблиця 1

Робота у межах державної установи й у приватній фірмі

Державна установа	Приватна фірма
Принцип установи	Принцип прибутковості
Орієнтація на потреби товариства	Орієнтація на прибуток фірми
Відповідність політиці (бюджетний план, територія, політичні особистості)	Вільна діяльність на ринку
Предмет діяльності визначає політика	Діяльність визначають попит і пропозиція
Монопольна діяльність	Вільна діяльність у межах законодавства у формі змагання

Державні працівники діють “за принципом служби”, який передбачає такі вимоги:

- готовність до надання послуг;
- моральна й етнічна відповідальність державного управління в особі відповідального працівника перед одержувачем послуг (перед громадянами);
- комплексний підхід до надання послуг;
- нематеріальні стимули до надання послуг.

Порівнюємо роботу (діяльність) менеджерів/керівників у державних управліннях і в приватних фірмах (табл. 2):

Таблиця 2

**Менеджмент/керівництво у межах державної установи
та у приватній фірмі**

	Державна установа	Приватна фірма
Клієнт/ринок	Визначені	Вільний вибір
Діяльність на ринку/на клієнта	Урахування збалансованого інтересу всіх груп товариства для загального добробуту	Найбільша користь для обраної групи клієнтів
Фінансові засоби	Повністю визначені бюджетом	Вільне використання
Правові структури	Усе, що не дозволено, заборонено	Усе, що не заборонено, дозволено
Визначення результату	Важко визначити (цільові групи задовольняють за допомогою наступних політичних виборів або через представників цих груп у виборних структурах)	Ясно, тому що орієнтація на прибуток (грошові виміри успіху)

Що таке “клієнт” та “орієнтація на клієнта” для працівника державної установи?

- Відвідувачі є клієнтами. Клієнт може особисто чи за допомогою електрозв'язку (телефону) або письмово (лист, формуляр, заява) спонукати до діяльності працівника державної установи.
- Бувають внутрішні та зовнішні клієнти. Для усіх діють однакові нормативи діяльності.
- Одні процеси і діяльність зумовлені потребами клієнта, інші – потребами держави.
- Орієнтація на клієнта означає, що працівник державної установи повинен собі ставити запитання: Чим я можу допомогти клієнтові? Що думають мої клієнти про мої пропозиції? Які їхні потреби? Чи ті послуги я пропоную?
- Керівництво має подати приклад у справі.
- Клієнт хоче переконатися у визнанні чи підтвердженні законності якого-небудь права або повноваження і побачити заможного працівника державної служби.
- Не можна забувати: клієнт король, а не тиран! Не кожне прохання клієнта є легітимним і не всяка поведінка – прийнятна.

Якщо державна служба не має своїх принципів, то виникає ряд проблем. Наприклад:

- державне управління перебуває в монопольному становищі, воно не має конкуренції;
- у багатьох державних установах створений певний комфорт робочого місця, що часто спричиняє слабке мислення, низьку готовність до надання послуг і результативність;
- відсутність “підприємництва” викликає помилкову (матеріальну) зацікавленість;
- бувають клієнти із завищеними вимогами, нахабні та зарозумілі, які упереджено ставляться до державних установ.

1. 3. Що таке “державна управлінська установа”?

Коло установ, до якого належать державні управління, можна визначити за різними критеріями. З одного боку, можна перелічити всі установи, що перебувають на державному бюджеті. До них належать міністерства, відомства областей і міст (установи, інститути, інспекції та інші), управління у військових справах (казарм, військових складів), державні комітети, державні дитячі садки тощо. З іншого боку, можна “негативно” або “позитивно” визначити, які вимоги ставлять до державних управлінських установ і їхніх структурних відомств.

“*Негативно*” – це значить, що державними установами вважають заклади державного фінансування, які не є ні законодавчими, ні судовими чи урядовими.

“*Позитивно*” – це значить, що усі державні управлінські установи виконують завдання, поставлені демократичними виборними структурами держави. Вони мають визначені межі діяльності відповідно до чинного законодавства, що контролює судова система.

У будь-якому суспільстві існують різні типи організацій, що відрізняються одна від одної за певними критеріями. Можна визначити чотири типи організацій:

- індивідуальне (ІО);
- приватно підприємницькі (ПО);
- суспільно-державні (СДО);
- державно-управлінські (ДУО).

Якщо їх відмінності розглядати за критеріями структури мети діяльності, запропонованих продуктів чи структури власності та фінансування, то маємо наступне (див. табл. 3.) Вибрані ті критерії, визначають суть державних управлінських установ.¹

¹ Ch. Reichert. Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung. – Berlin, New York, 1987.– S. 17.

Типи організацій

Структура мети	Тип організації	ІІ	ІІІ	СДП	ДУП
	Критерій				
Структура мети	Забезпечення власного або чужого попиту	Власного	Власного і чужого	Власного і чужого	Колективного і чужого
	Головна мета організацій	Індивідуальний добробут	Прибуток	Забезпечення суспільної економіки	Колективний добробут
	Ступінь незалежності при визначенні мети	Високий	Високий у межах законності	Низький	Низький
Структура запропонованих продуктів	Вид надання продукту	Власна праця	Товар для ринку за готівку	Послуги і енергія на ринок за готівку	Послуги не на ринок без грошей
	Забов'язання перед виробництвом	Немає	Немає	Так, для організацій	Так, для організацій
	Обов'язок об'єкта – стримувати продукт	–	Немає	Як виняток (обов'язкова участь)	Частково (обов'язок дітей – відвідування середньої школи)
Структура власності та фінансування	Частка державної власності	0%	0%	25-100%	100%
	Джерело прибутків	Переважно з трудової діяльності	З продажу товарів	З продажу товарів і одержання субсидій	Переважно з податків
	Ризик існування	–		Невеликий	Немає

1. 4. Базові науки, пов'язані зі стратегією управління в державних установах

До базових наук, пов'язаних зі стратегією управління в державних установах належать:

- юридичні науки;
- економічні науки;
- політичні науки;
- соціологія;
- психологія.

1. 5. Організація менеджменту в “управлінських організаціях” у системі державних управлінських установ

Державні управлінські організації можна визначити за різними критеріями:

- а) за функціями у державній системі розрізняють:
 - управлінські організації до яких належать міністерства;
 - виконавчі організації: соціальні служби, музеї, театри, пожежні служби, лікарні, загальноосвітні школи, вищі навчальні заклади.
 - допоміжні організації: відомства, що постачають (купують) усе необхідне (наприклад, меблі, папір, техніка тощо) для державних управлінь; друкарні для державної преси; монетний двір і друкарня банкнотів і документів;
- б) за метою діяльності:
 - управління громадського порядку (міліція, громадська охорона);
 - управління результатів діяльності (архіви);
 - планування діяльності (відповідно до завдань управління, розробка і розвиток схеми управління на різних рівнях);
- в) за розташуванням в організаційній схемі держави:
 - за ієрархічним рівнем організації державної системи управління (всеукраїнське – загальнодержавне, обласне – територіальне, регіональне, міське);
 - за структурою всередині управлінських відомств (головне, проміжкове та базове управління).

Система менеджменту в управлінських державних управліннях є складною системою з елементами взаємозалежності та відносної незалежності як за вертикальними, так і за горизонтальними лініями співробітництва і підпорядкування. Тому на різних рівнях цієї системи є контролюючі органи, що діють відповідно до рішень загальнодержавного парламенту чи парламентів регіонального або місцевого рівнів.

1. 6. Продукт діяльності державних управлінських установ

У економіці продуктоцінують за кількісними, якісними та ціннісними критеріями. Продукт діяльності державних управлінських установ залежить від інформації для цільових груп, спілкування із відвідувачами та рішення щодо надання послуг і допомоги у межах бюджету; політичних дискусій, у яких

можуть бути міждержавні та міжтериторіальні розходження. Щоб приймати рішення, потрібно врахувати і перевірити альтернативи. Громадяни багато державних установ називають громадськими закладами або державними відомствами.

Продуктом діяльності державних управлінських установ може бути рішення щодо погашення частки витрат на певні управлінські організації. Звичайно, державні управлінські організації мають менше прибутків ніж витрат. Тому на відповідному рівні державні управлінські установи повинні вирішувати проблеми їх субсидіювання. У Німеччині до державних управлінських організацій належить цілий ряд закладів. Деякі з них подані в таблиці 4. Кожному року потрібно встановлювати певну суму грошей для погашення їхніх витрат. У таблиці 4 показано, яку частку в 1994 р. із бюджету на базовому рівні (місто, село, регіон) потрібно виділити для певної частини погашення їхніх витрат.

Субсидування управлінських організацій у Німеччині в 1994 р.

Організація	У % від витрат	Організація	У % від витрат
Бібліотеки	96	Комунальна служба (прибирання вулиць)	27
Музеї	93	Упорядження цвинтарів	25
Дитячі садки	88	Служба порятунку	11
Театри	87	Служба водопостачання	11
Басейни	76	Служба з вивезення сміття	10
Музичні школи	68		

Тема 2. Менеджмент управлінських процесів

Управлінські завдання реалізують через визначений поділ праці. Поділ праці потрібно організувати за системою:

- через формулювання мети (з боку політики);
- через надання засобів (частка державного бюджету);
- через створення організаційної структури;
- через погодження різних заходів;
- через контроль результатів (з боку політики і клієнтів);
- через керування персоналом;
- через ієрархію підпорядкування керівництв.

Усі процеси, що впливають на безпосередню дію зі створення продукту, об'єднані назвою “менеджмент”. Менеджмент виконує чотири функції: планування, організацію, контроль і керівництво.

Менеджмент державних адміністративних установ відрізняється від менеджменту в приватних фірмах за суттєвими критеріями, які ми розглянемо в даній темі.

2. 1. Принцип правової держави

Державні адміністративні установи зобов'язані діяти на основі принципу правової держави. Принцип правової держави характеризується такими критеріями:

- *нейтральністю*. Всі клієнти (відвідувачі) мають однакові права в межах законів перед державними установами. Державний заклад не має права обслуговувати клієнтів за різноманітними критеріями;
- *дії без самочинства*. У межах законодавства відвідувачі повинні відповіді на свої запитання, на допомогу у вирішенні проблем на законній основі;
- *ухвалення рішення на основі чинного законодавства*. Будь-яке рішення працівника державної установи має підтверджувати конкретний пункт закону. Це рішення повинно витримати судову перевірку.

На відміну від менеджменту у вільній економіці у державних установах приймають рішення без ризику на невдачі або банкрутство.

2. 2. Координація інтересів політиків і управлінців (менеджерів)

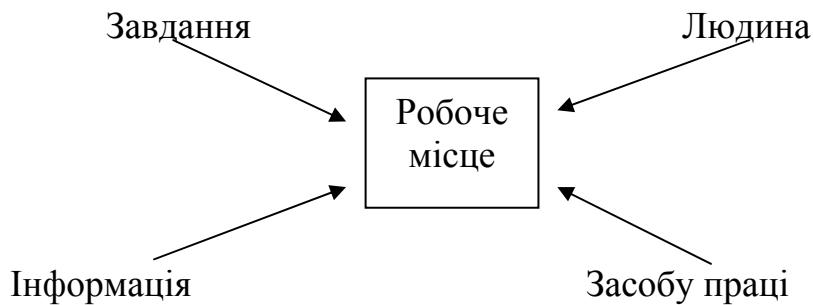
Державні управлінські установи є частиною політико-адміністративної системи країни. Періодично політика може змінюватися. Переважно на такі зміни впливають рішення правлячих політичних партій через парламентські органи. З одного боку, існує значний політичний вплив на управлінські установи. З іншого боку, передбачений суспільний (громадський) контроль за діяльністю цих установ. Тому залежно від зміни політичної спрямованості можуть змінюватися організаційні структури державних управлінських установ. Крім цього, залежно від політики менеджери на різних рівнях управлінських установ не мають повної влади на рішення якихось питань. У процесі підготовки рішення потрібно консультуватися з політичними представниками. Координація інтересів і проблем між політиками й управлінцями є складною діяльністю.

Результат такої складної координації, очевидно, – “політика маленьких кроків”. Коли в приватній економіці на основі розрахунків і власного капіталу вирішують питання щодо інвестицій і значних змін у бізнесі, то у політичних рішеннях роблять ставку на незначні зміни. Політична раціональність полягає саме в незначних змінах, у нечіткому формулюванні завдань без мір покарання при їх невиконанні, в орієнтації на короткотермінові заходи, що повинні підтверджувати результат такого вибору.

2. 3. Принципи специфічної організаційної структури

Організаційна структура управлінської установи базується на тому, що певний працівник одержує завдання, яке він має виконати. Для виконання завдання йому надають необхідну інформацію і засоби праці. Тому у кожній сфері виникає потреба у створенні робочого місця для визначення спеціаліста (схема 3). Коли передбачені всі робочі місця, потрібно їх пов'язати за принципом взаємообміну для здійснення діяльності, тому що визначені дії пов'язують окремі місця. Це можуть бути такі дії, як доставка, транспортування, інформування. Коли певна кількість людей працює у визначеному місці, ними потрібно керувати. Таким чином формують систему організації поділу праці для вирішення завдань.

Створення робочого місця



У приватних фірмах використовують переважно два види організаційних структур: лінійний і матричний. В управлінських установах вони в чистому вигляді не прийнятні. Часто створюють відділи або інші підрозділи, що самостійно отримують завдання і їх виконують. Відділи чи інші підрозділи працюють автономно і повністю відповідають за свої дії. Кожен відділ або підрозділ виконує завдання у межах визначеної частки від загального бюджету управлінської установи.

У межах управлінської установи процес роботи організують за певними принципами, зафіксованими в робочих документах. До таких правил (бюрократичні правила) належать:

- *прийом документів*: заяв (безпосередньо працівником, який відповідає за дану ланку роботи, або через “службові канали”, тобто різних працівників усередині установи);
- *вид опрацювання* (вказівка до справи або розпорядження);
- *вид кооперування* (вирішення з керівником, обговорення зі співробітниками або погоджувальний підпис);
- *відповідальність за ухвалення рішення* (остаточне вирішення з підтверджувальним підписом, або передача в інший відділ);
- *вид документації* (копія, реєстрація та облік або помітка за списком).

У багатьох управлінських установах діє принцип “делегування відповідальності”. Відповідно до цього принципу збільшується відповідальність кожного працівника, який має право вирішувати певні проблеми без узгодженості з керівником. Таким чином працівники одержують відносну самостійність при виконанні завдання або вирішенні проблем клієнтів. Переваги цієї системи полягають у наступному:

- звільнення керівників від прийняття рішень за нормативами законодавства і від контролюючих дій;
- визнання певних працівників і розширення їх компетентності як спеціалістів;
- спрощення управлінських структур. Справа проходить менше рівнів організаційної структури управління і може бути швидше вирішена.

Проблеми в системі “делегування відповідальності”: через недостатню кваліфікацію, досвід або визнання працівник не бажає взяти на себе відповідальність. Керівник, з одного боку, хоче собі приписати успіх у

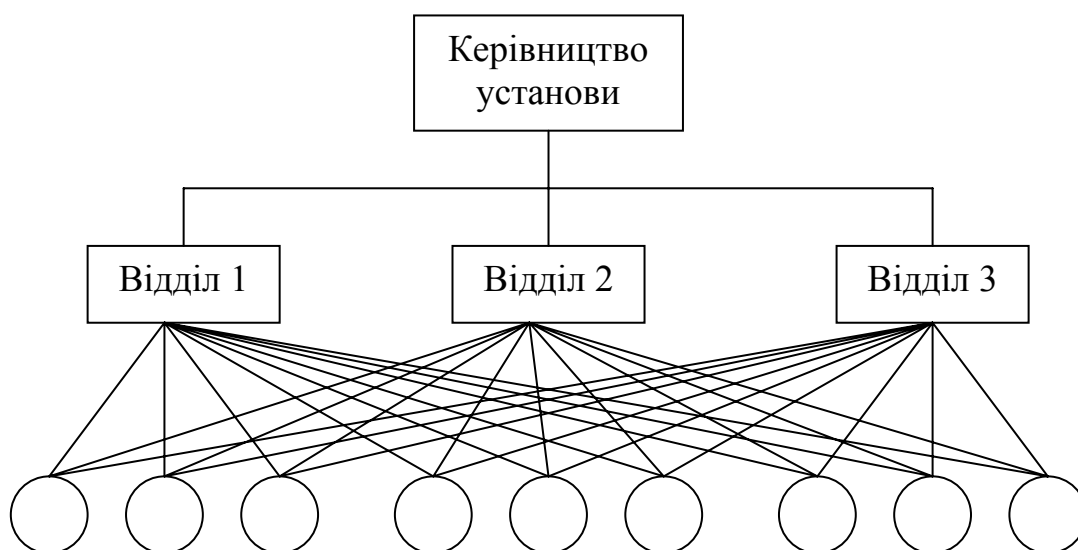
результаті ухвалення вигідних рішень, а з іншого боку, прийняття “невигідних” рішень хотів би віддати підпорядкованому працівнику.

Управлінська структура в державних управлінських установах базується на *бюрократичній системі* керування. Ця система характеризується такими критеріями:

- чітко визначена ієрархічна система вищестоящих і підпорядкованих робочих місць за лінійною системою керування з конкретними службовими каналами спілкування (передача завдань, прийом рішення, вид кооперування);
- чіткий розподіл повноважень і централізація прийняття рішень;
- стандартизація процесу праці через правила, інструкції відповідно до законодавства;
- особливе значення письмової документації (збирання і підшивка документів у відповідних справах);
- соціальна заможність працівників (особливо в Німеччині) через привілейовану заробітну плату, постійне робоче місце в межах державних установ і конкретні правила щодо просування по службі.

Відповідно до специфіки управлінської установи система керівництва (менеджменту) має часто вид підпорядкування кільком керівникам. Таку систему можна подати за принципом схеми 4.

Система підпорядкування кільком керівникам



Перевага цієї системи полягає у тому, що працівники одного відділу пов'язані з працівниками інших відділів. Вони одержують інформацію швидше і можуть швидше знайти працівника для співпраці у вирішенні проблеми. Особливість роботи управлінських установ полягає в тому, що часто потрібно вирішувати завдання не за вертикальною підпорядкованістю, а за горизонтальним кооперуванням (співробітництвом). Воно потрібне для вирішення питань щодо планування бюджету, переміщення персоналу, організації заходів.

Коли ми аналізуємо ієрархію державних управлінських установ за трьома рівнями (схема 4), кожен рівень має свою особливу характеристику й особливе значення для функціонування управління. Вищий рівень управління рекомендує, як правило, одну особу з особливим званням, яка має відповідального заступника. Середній рівень управління (відділи) виконує функцію трансформації. На цьому рівні конкретизують стратегічні завдання або загальні плани, а також політичні передумови, отримані від вищого рівня, щоб реалізувати їх на базисному рівні.

Адміністративна система в управлінських установах базується на централистичній ієрархічній побудові з певними перевагами і недоліками. Деякі з них подані в таблиці 5.²

Таблиця 5

Переваги і недоліки ієрархічної системи

ЦЕНТРАЛІСТИЧНА ІЄРАРХІЯ	
Переваги	Недоліки
Ухвалення рішення швидко і за	Перевантаження керівництва на

² Ch. Reichert. Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung. – Berlin, New York, 1987. – S. 17.

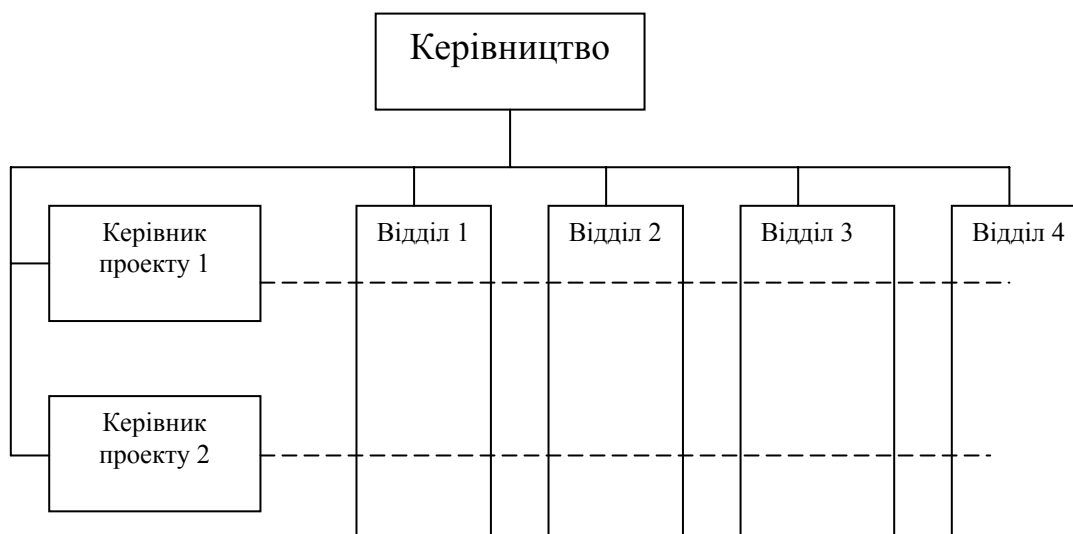
однаковими правилами	вищому рівні
Висока результативність у стандартних ситуаціях	Численні службові канали видозмінюють інформацію
Задоволення керівництва відповідно до символів статусу і влади	Недостатня спроможність до адаптації і та опрацювання нової інформації при визначенні нових завдань
	Недостатня мотивація до якісної роботи у підлеглих (на базовому рівні)

На вищому і середньому рівнях створюють додаткові служби, що виконують специфічні функції, наприклад, надають консультативні послуги для керівників, які координують діяльність, організують особливі заходи, створюють підготовчі комітети для конференцій, тимчасові проектні групи.

Для розробки методів щодо вирішення проблем часто створюють тимчасові робочі групи або проектні групи в управлінських установах. Такі групи додають до існуючої системи за методом матричної системи. Принцип такої матричної системи поданий на схемі 5. Матрична організація проектної групи прийнятна в установах, коли реалізація завдань потребує комплексних рішень зі знанням цих відділів установ. Члени проектної групи мають подвійне підпорядкування – лінійному менеджерів (начальнику відділу) і проектному керівникові.

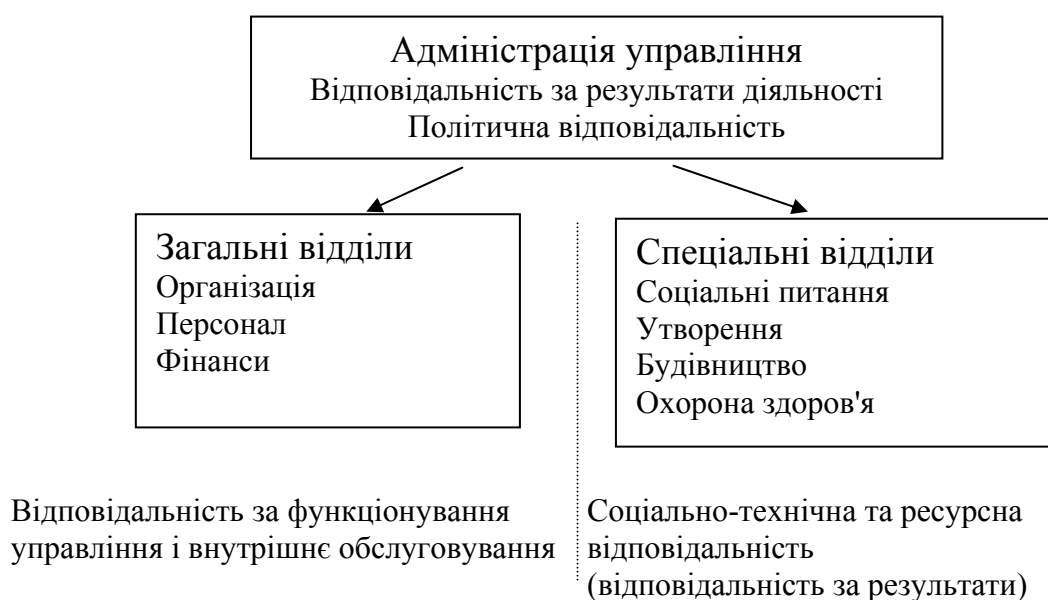
Перевагою організації матричного виду є те, що члени групи можуть оптимально працювати як на звичайному робочому місці, так і при виконанні проектного завдання. Цим працівникам (і керівникові проекту) не потрібно шукати собі нового робочого місця після завершення проекту. Недоліком можна вважати те, що складно знайти оптимальне рішення в умовах подвійного підпорядкування працівника. Через певний проміжок часу начальники відділів і керівники проектної групи повинні узгоджувати діяльність працівників. Коли в начальників відділів і керівників проектних груп не збігаються інтереси, легко виникають конфлікти. Матричний вид організації проектної групи потребує значної адміністративної роботи і великого навантаження на всіх учасників проекту.

Матричний тип організації робочої або проектної групи



Організаційна схема адміністрації державної управлінської установи відрізняється за кількістю установ і їх місцезнаходженням. Структура значною мірою залежить від вимог із боку політики та завдань, що потрібно виконати, відповідно до розташування території і природних умов. У гірських районах, як і приморських, є свої специфічні можливості, що відрізняються між собою. Але всюди можна підтримувати туризм. Принцип адміністративного управління подано на схемі 6.

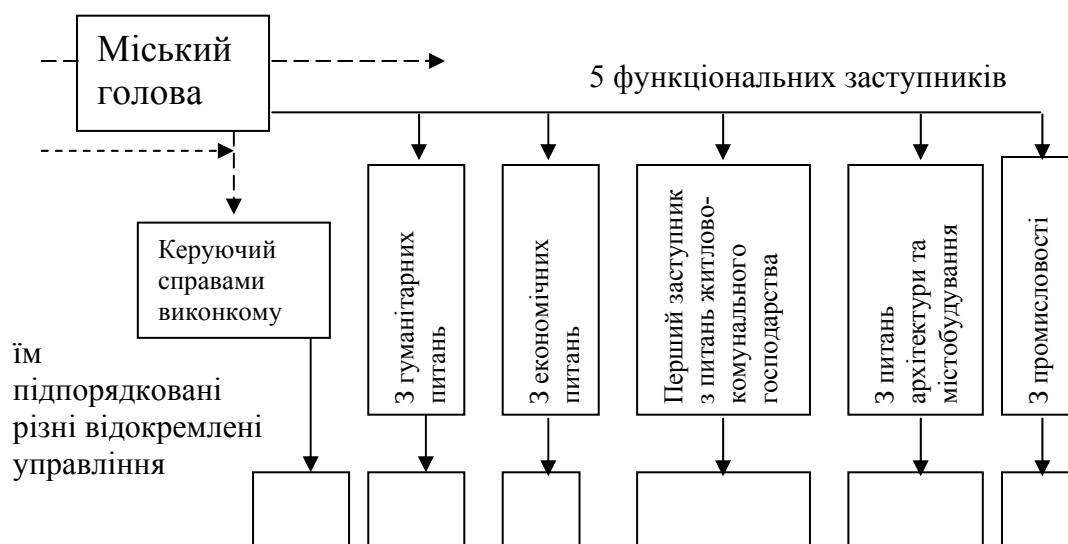
Адміністрація управління



Організаційну схему адміністративного управління у Тернополі подано на схемі 7.³

Спрощена схема організації управління у Тернополі

³ Структурна схема Тернопільської міської ради. Додаток до рішення Міської ради від 10.03.2000г.



Районне адміністративне управління Берліна (Німеччина) має таку структуру (схема 8).⁴

Схема 8

Спрощена схема організації управління району в Берліні



До цих відділів належать різні управління, відомства та установи в межах району Берліна.

2. 4. Типи менеджменту

Менеджмент державних управлінських установ поділяють на внутрішній і зовнішній. Внутрішній менеджмент керує всіма процесами всередині управління. Зовнішній менеджмент координує відносини з управлінськими підприємствами.

Усередині державних управлінських установ розрізняють різні види менеджменту. Традиційний вид менеджменту можна охарактеризувати як

⁴ Rathaus-Ratgeber. Aufbau und Aufgaben der Bezirksämter in Berlin, 1990, S. 16.

тейлоризм. За останні десятиліття розвивається менеджмент за назвою лин-менеджмент (таблиця 6).⁵

Таблиця 6

Протиставлення характеристики тейлоризму і лин-менеджменту

Характеристика тейлоризму	Характеристика лин-менеджменту
Високий ступінь поділу індивідуальної праці	Виконання завдань у групі
Негідні кваліфіковані кадри	Висококваліфіковані кадри
Розрив між “думкою” і “справою”	Інтеграція “думки” і “справи”
Кар'єра, титул і обов'язки розмежовані за старими цеховими і становими зразками і схемами просування по службі	Просування у керівництві, на підприємстві принципово для усіх однакове; просування відповідно до виявлених можливостей
Підготовка і структурування роботи ззовні	Планування роботи і виробництва на місці за вимогою клієнта
Якість залежить від підготовки до роботи	Якість впроваджують і самостійно поліпшують
Планування процесів здійснюють спеціалісти ззовні	Планування здійснюють власні працівники
Поліпшення та інновації здійснюють зовнішні спецвідділи	Раціоналізація, поліпшення та інновація відповідно до рівня, на якому створюють продукт
Високопродуктивне спеціальне устаткування для стандартизованого масового виробництва	Гнучке, завжди готове до впровадження невеличке устаткування, що можна використовувати для “серійного, індивідуального виготовлення” продукту
Комплексне виробництво: все під одним дахом	Виробництво окремих компонентів: можлива рання стадія самостійності

За лин-менеджментом діяльність, орієнтовану на клієнта (відвідувача), потрібно забезпечувати певними заходами. Сукупність цих заходів характеризує даний вид менеджменту. Перелік потрібних заходів подано в таблиці 7.

Таблиця 7

Лин-менеджмент у лин-адміністрації

Діяльність, орієнтована на попит із боку клієнта	Заходи з боку менеджменту й адміністрації
Збільшений час прийому	– Встановлення цільового управління – Гнучка модель робочого часу
Швидка, обгрунтована та первинна інформація клієнта	– Центральне контактне місце – Консультація і допомога

⁵ Матеріали семінара для сотрудників городского управления г. Одессы. 12.05.1997 – 16.05.1997. Доклад руководителя семінара М. Йобст “Менеджмент в сфере общественного управления”. – Одесса, 1997.

	<ul style="list-style-type: none"> – Залучення співробітників
Прискорені процеси	<ul style="list-style-type: none"> – Рівноважна участь – Круглий стіл – Визначення термінів усередині установи – Наочні формуляри для клієнта
Здобуття інформації без великих зусиль із боку клієнта	<ul style="list-style-type: none"> – Ефективне використання наявних даних – Перевірка наявних даних – Ініціативно дієва адміністрація
Включення в процес ухвалення рішення	<ul style="list-style-type: none"> – Перевірка ставлення учасників до ухвалення рішення
Прозорість рішень	<ul style="list-style-type: none"> – Інформація про можливості працівника – Робітники групи, семінари
Зрозумілість нормативів	<ul style="list-style-type: none"> – Зниження кількості нормативів – Зрозумілість кількості нормативів
Сприйняття клієнта як партнера	<ul style="list-style-type: none"> – Формування свідомості – Заміна не партнерського виду мислення – Ротація обов'язків
Розвиток персоналу	<ul style="list-style-type: none"> – Навчання і підвищення кваліфікації – Планування персоналу, орієнтоване на клієнта – Приклад керівника
Маркетинг	<ul style="list-style-type: none"> – Демонстрація управління як привабливої організації послуг – Підготовка до показу державних успіхів і досягнень

Чим відрізняється працівник в межах лін-менеджменту:

- ініціативністю і власною активністю;
- він надає послуги;
- особисто гарантує якість;
- він – частина групи і дієвий у ланці організації послуг;
- він є і генералітет, і мультиспеціаліст;
- він – працівник і керівник.

Культуру менеджменту порівняно за двома видами менеджменту, з чим часто стикаються клієнти в державних управлінських установах, або як її дотримуються керівники і працівники самих установ, і подано в таблиці 8.

Таблиця 8

Культура менеджменту

Ознака	Лін-менеджмент	Традиційний менеджмент
Відповідальність перед клієнтом	Керівник, особисто працівник	Анонімний підпорядкований
Ієрархія	Руйнація традиційної ієрархії	Традиційна
Розвиток системи менеджменту	Постійне невеличке поліпшення якості й удосконалювання	Без змін
Реакція на помилки	Привід до змін і поліпшення роботи	Пошуки винного
Кваліфікація працівників	Спеціальне навчання в сфері діяльності	Ніякого цілеспрямованого навчання
Визнання помилок	У процесі роботи	Після багатократного контролю
Аналіз помилок	До джерела	Поверхнево (за симптомами)
Коригування результатів праці	Низьке	Високе

Зовнішній менеджмент спрямований на кооперування з іншими державними управлінськими установами і закладами. Кожен зі спеціальних відділів адміністрації управління має “свої” підприємства, які контролює згідно з чинним законодавством, інструкціями з міністерств і відповідно до територіальних потреб. Наприклад, відділ освіти контролює загальноосвітні школи відповідно до законодавства й інструкцій з міністерства освіти та науки. Загальний організаційний відділ повинен кооперуватись з деякими державними підприємствами, наприклад друкарнями, щоб вчасно видавати потрібні документи і формуляри.

Зовнішній менеджмент здійснюють через контракти між адміністративним управлінням і закладами. У цих контрактах вказують такі дані:

- контрактні партнери;
- вид послуг (кількість, якість за стандартами);
- розрахункові ціни;
- термін надання послуг або постачання продукту;
- орієнтування на майбутнє (розвиток асортименту послуг).

Тема 3. Методи планування

3. 1. Що таке “планування”?

Планування
*розуміють як систематичний
 і методичний процес з'ясування
 і вирішення проблем
 на майбутнє*

Це означає, що

- (1) планування – це процес;
- (2) планування здійснюють за визначеною системою;
- (3) планування реалізуються за допомогою різних методів;
- (4) планування є з'ясуванням проблем у майбутньому;
- (5) планування вирішує майбутні проблеми.

За останні десятиліття у діяльності державних управлінських установ зросло значення планування. У суспільстві й у державі проблеми майбутнього одержують дедалі більше комплексного характеру. Їх потрібно вирішувати з урахуванням подальшого обмеження природних ресурсів. Тому щораз більше використовують активне планування в тих умовах, у яких мають розвиватися суспільні відносини.

У даній темі розглянемо специфіку адміністративного планування в державних управлінських установах.

3. 2. Етапи процесу адміністративного планування

Планування – це процес. Кожен процес має початок і завершення, між якими є кілька етапів. Для процесу планування можна визначити такі етапи:

- (1) аналіз проблем;
- (2) визначення мети;
- (3) розробка альтернативних можливостей вирішення проблем і їхньої оцінки;
- (4) ухвалення рішення щодо обраної можливості;
- (5) планування досягнення мети.

3. 2. 1. Аналіз проблем

Аналіз проблем означає, що потрібно встановити проблему, визначити її складові частини і привести до певного порядку, щоб її можна було краще розуміти й оцінити. У результаті аналізу проблем виявляють підходи щодо їх вирішення. Адміністративне управління очікує аналіз проблем у майбутньому.

Аналіз проблем здійснюють за допомогою методики постановки запитань за визначеним списком. Через відповіді можна охарактеризувати деякі (або всі) сторони проблеми. Такий список містить наступні запитання.

- У чому полягає проблема?
- Хто або що страждає від проблеми?
- Де виявляється проблема?
- Коли виникла проблема?
- Яке поширення має проблема?
- Які тенденції розвитку проблеми можна встановити?

З відповідей можна визначити головну проблему, що супроводжується кількома близькими проблемами, які мають менше значення. З'ясовують недоліки і труднощі у визначених ситуаціях у даний час або в майбутньому час.

Звичайно, проблему рекомендують як незручний або незадовільний стан. Тому потрібно проаналізувати, у чому полягають відхилення (незадовільний стан) від нормативного стану. Ступінь відхилення від нормативу говорить про ступінь небезпеки проблеми. Аналіз продовжують до з'ясування причин проблеми. Якщо знаходять кілька причин для виникнення проблеми, то визначають їхню почерговість щодо важливості.

Аналізуючи проблему, потрібно звернути особливу увагу на працівників, які приймають рішення, на “жертву”, на “цільові групи” та процеси діяльності управління тощо.

Чим ґрунтовніше аналізують проблему, тим легше її вирішити. Розглянемо таку ситуацію. Головна автодорога проходить через 1000-літнє містечко з історичним центром. Останнім часом жителі скаржаться, що важкий транспорт і численні автомобілі вдень і вночі безперервним потоком розділяють містечко на дві частини. На що вказує аналіз даної проблеми?

1) Список запитань:

– У чому полягає проблема?

Шум, небезпека при переході головної вулиці.

– Хто або що страждає від проблеми?

Жителі скаржаться на шум. Старі будинки і пам'ятники культури зазнають шкоди та збитків від вихлопів і вібрації землі через рух вантажівок. Переходити головну вулицю міста неможливо, тільки у центрі через пішохідну доріжку зі світлофором. Небезпека для дітей.

– Де виявлена проблема?

В історичному центрі стародавнього міста.

– Коли виникла проблема?

Три місяці тому, коли недалеко (30 км) встановили новий контрольно-пропускний пункт із сусідньою державою.

– Якого поширення набула проблема?

Страждають близько 2000 жителів і цінності людської культури в одному містечку. Місцева проблема.

– Які тенденції розвитку проблеми можна встановити?

Новий контрольно-пропускний пункт тільки починає діяти. Після повного введення його в дію закриють старі та застарілі пропускні пункти. Очікують, що кількість автотранспорту зросте. Тому шум буде і вдень, і вночі, обсяг вихлопних газів не зменшиться, а збільшиться. Старі будинки і пам'ятники культури врятувати не можливо.

2) Визначення головної проблеми.

Очевидно, новий контрольно-пропускний пункт із сусідньою державою побудували без урахування потужностей автодоріг. Виникли проблеми місцевого значення. Жертви місцеві, але причину потрібно шукати в ухваленні рішення на державному рівні (відкриття нового контрольно-пропускного пункту між двома державами).

3. 2. 2. Визначення цілей

На відміну від приватних фірм, державні управлінські установи мають певні труднощі при пошуку або визначенні цілей власної діяльності. У чому причини?

- Політиків при владі змінюють після виборів. Нові політичні особи можуть попередні цілі замінити новими.
- Потреби цільових груп змінюються за часом. Потрібно визначити, які потреби можуть бути визначальними в різні періоди у майбутньому.
- Цілі місцевих управлінь також визначають відповідно до законодавства та інструкцій центру, що важко передбачити наперед.
- Включення в міжнародні договірні відносини визначають нові зобов'язання, що потрібно враховувати при визначенні цілей.

Також необхідно враховувати, що досягнення цілей можливе тільки в межах бюджету. Тому потрібно розрізнити дві групи цілей:

- які обов'язково потрібно виконати;
- які “бажано” виконати.

Для визначення значимості цілей використовують *метод дерева цілей*, де розрізняють головну мету, проміжні, підпорядковані та часткові цілі. Ієрархію цілей розглянемо на прикладі поліпшення місцевих умов транспорту (схема 9).

З ієрархії цілей щодо проблеми “поліпшення транспортних умов міста” можна побачити, що є велика кількість цілей стосовно цієї проблеми. Навіть досягнення деяких із підпорядкованих або часткових цілей поліпшує транспортну ситуацію в місті. На основі такого дерева цілей можна здійснювати планування на різні періоди. Можна визначити почерговість досягнення цілей і координувати окремі залежно від можливості фінансування з бюджету.

Дерево цілей щодо поліпшення місцевих транспортних умов



3. 2. 3. Розробка альтернативних можливостей вирішення проблем і їх оцінка

Щоб розробити альтернативні можливості для вирішення проблем потрібно розширити інформаційну базу. Необхідно збирати інформацію про ситуації і проблеми, найрізноманітніші цілі, про альтернативи і їх наслідки.

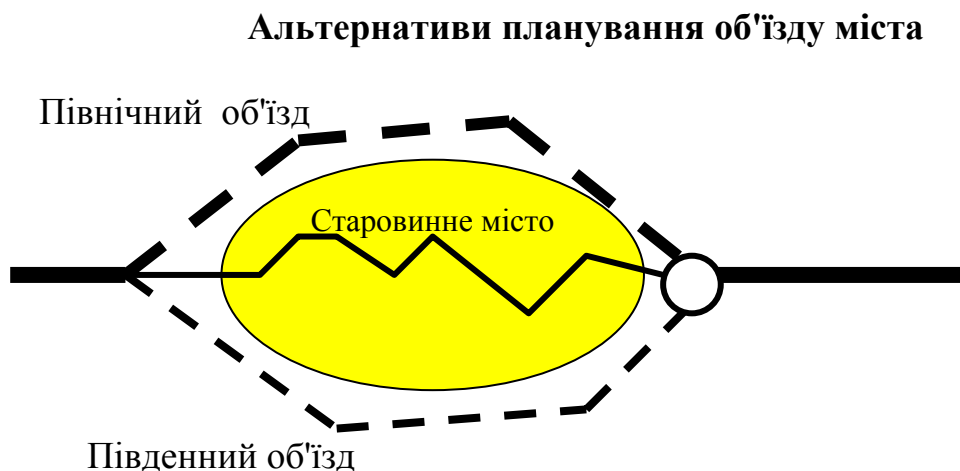
Вирішення проблем означає можливість вирішення нових завдань або реалізацію процесів у нових умовах. Потрібну інформацію можна отримувати і за допомогою творчого підходу у мисленні. Творчість – це спроможність до створення нового продукту через установлення зв'язків між чинниками або компонентами, що раніше не були пов'язані одні з одними. Творчі групи людей дають змогу по-новому вирішувати проблеми, тому що вони об'єднують різні види знань й особистий досвід. Для об'єднання різних видів знання й особистого досвіду існують визначені технології. Розглянемо одну з них – метод 635 (brainwriting).

Застосування *методу 635* у групі на 6 спеціалістів полягає у тому, що за круглим столом сидять у спокійній атмосфері 6 спеціалістів. Кожний спеціаліст після аналізу проблем пише на листку паперу три ідеї на власний розсуд щодо їх вирішення. Потім усі спеціалісти передають листок паперу з ідеями сусідові справа. Кожен читає запропоновані ідеї і додає три своїх. Ця процедура триває доти, поки листок паперу не повернеться до особи, яка його відправила. Після обговорення всіх запропонованих ідей їх групують за трьома якістьми:

- ідею можна безпосередньо використовувати;
- ідею потрібно перевірити і далі розробити;
- ідею неможливо реалізувати.

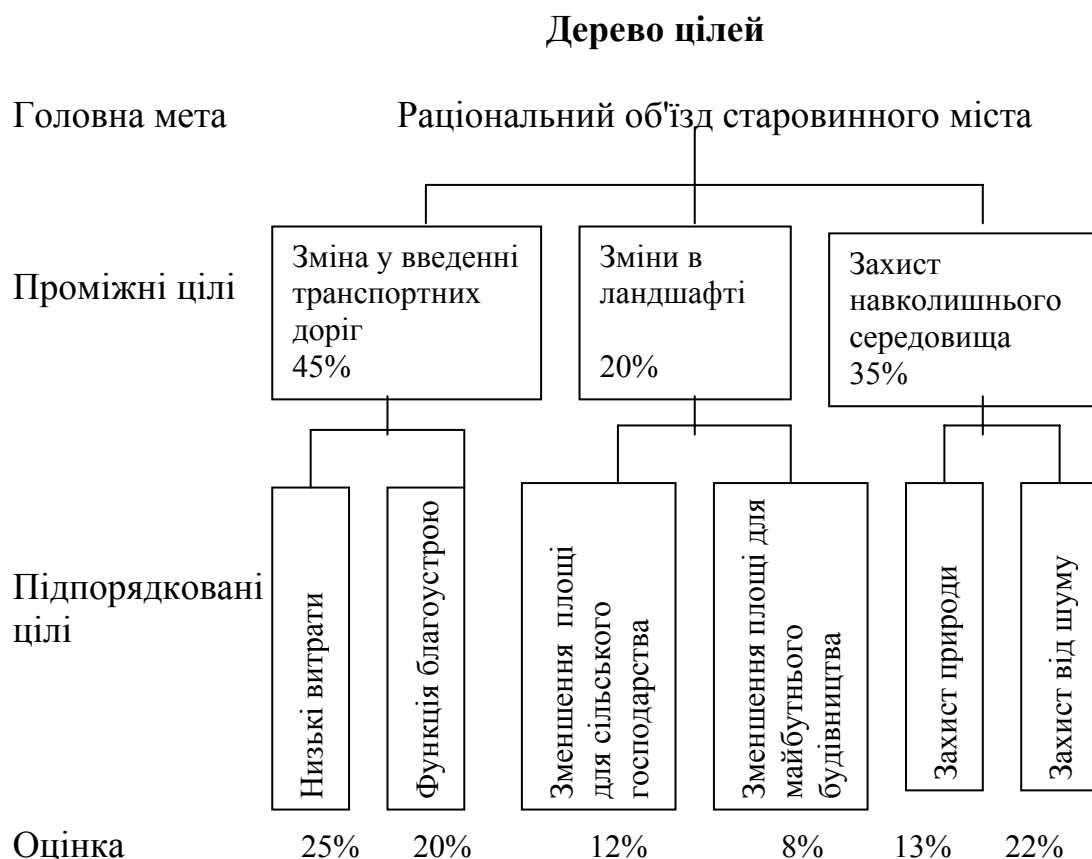
Можна одержати альтернативні варіанти для ухвалення *рішення за допомогою доставки додаткової інформації*. Додаткова інформація потрібна в такому вигляді, щоб її можна було порівнювати за запропонованими варіантами рішень. Таку інформацію одержуємо через опрацювання визначеними методами інформації зі статистики або практичних опитувань. Наприклад, продовжимо вирішувати проблему старовинного міста. Як альтернативу щодо транспорту через історичний центр міста пропонують два варіанти об'їзної дороги (схема 10).

Схема 10



Для порівняння альтернатив і їхньої оцінки потрібно визначити критерії мети. У даній ситуації критерії показані на дереві цілей у схемі 11. Оцінка значення кожної з проміжних і підпорядкованих цілей подана у процентах.

Схема 11



Після оцінки кожної із цілей потрібно визначити максимальні та мінімальні межі в абсолютних цифрах щодо кожного критерію цілей (таблиця 9).

Таблиця 9

Об'їзд міста – визначення усіх верхніх і нижніх меж в абсолютних цифрах

Критерії цілі та масштаби виміру	Витрати, млн. грн.	Користь на кількість жителів	Втрати площі для сільського господ., га	Втрати для майбутнього будівництва житла або офісів, га	Втрати лісу, га	Страждає кількість жителів від шуму
	1	2	3	4	5	6
Нижня межа	100	200000	115	30	3,0	14500
Верхня межа	170	350000	80	0	1,3	800

У даному прикладі враховані фінансові можливості, економічні потреби й умови захисту природи на основі політичних критеріїв (були проведені опитування “цільових груп” жителів і громадських організацій). Враховані

також політичні програми розвитку регіону та положення законодавства щодо захисту природи.

Після встановлення усіх верхніх і нижніх меж в абсолютних цифрах можна визначити точні цифри стосовно двох запропонованих варіантів об'їзної дороги. Детально проаналізувавши вищевказане, експерти прийшли до певних висновків за критеріями цілей. Результати аналізу щодо двох варіантів об'їзних доріг подані в таблиці 10.

Таблиця 10

Результати аналізу альтернативних варіантів планування

Критерії цілі	1	2	3	4	5	6
Північний об'їзд	138	275000	110	14,3	1,7	9200
Південний об'їзд	124	268000	101	24,7	2,8	10900

На основі отриманої інформації можна обчислити користь кожного з двох варіантів. Для цього потрібно кожен абсолютну цифру оцінювати відповідно до її місця між допустимими верхніми і нижніми межами з таблиці 9. Щоб результати порівняння звести до однакової величини, використовують скалярний метод оцінювання. За його допомогою можна абсолютні цифри з різними масштабами виміру визначати як однакові величини. Кожна абсолютна цифра одержує певну кількість очок (балів) залежно від досягнення цілі. В наведеному прикладі цілі визначені верхніми і нижніми межами (таблиця 9).

Застосовують таку систему визначення очок за скалярним методом:

- 0 очок – дуже віддалені від цілі;
- 2 очки – далекі від цілі;
- 5 очок – посереднє досягнення цілі;
- 8 очок – близьке досягнення цілі;
- 10 очок – відповідність меті.

На основі вищеподаної системи очок (скаляр) можна визначити значення кожного критерію в балах.

У даному прикладі потрібно визначити кількість очок, порівнюючи цифри верхньої і нижньої межі залежно від більшої корисності. На основі розрахунків маємо наступну таблицю (табл. 11).

Таблиця 11

Визначення за скалярним методом значення досягнення цілі в очках

Критерії цілі	1	2	3	4	5	6
Північний об'їзд	5 очок	5 очок	2 очк	5 очок	8 очок	5 очок
Південний об'їзд	8 очок	5 очок	5 очок	2 очки	2 очки	2 очки

Щоб визначити значення кожного критерію цілі при реалізації одного з варіантів об'їзної дороги, потрібно помножити кількість очок на оцінку відповідної підпорядкованої цілі (табл. 12).

Таблиця 12

Визначення значення альтернативних варіантів

Критерії цілі з оцінками	1	2	3	4	5	6	Сукупне значення
	25%	20%	12%	8%	13%	22%	
Північний об'їзд	5 x 25 = 125	5 x 20 = 100	2 x 12 = 24	5 x 8 = 40	8 x 13 = 108	5 x 22 = 120	517
Південний об'їзд	8 x 25 = 200	5 x 20 = 100	5 x 12 = 60	2 x 8 = 16	2 x 13 = 26	2 x 22 = 44	446

У даному прикладі ми з'ясували, що північна об'їзна дорога має вищий бал оцінювання, тому вона потрібніша і принесе більше користі, ніж південна. Можна приймати рішення і починати планування.

Інший метод одержання потрібної інформації для ухвалення рішення щодо планування є *техніка або метод дерева рішень*. Його використовують, коли не можна передбачити результатів від одного чи іншого варіантів рішення. Наведемо приклад ситуації, коли потрібно прийняти бюджет на наступний рік. У місті необхідно підтримувати розвиток нових фірм, щоб з їхнього прибутку отримати частку у вигляді податку для міського бюджету. Тому в плановий бюджет потрібно включити певні суми для розвитку приватних фірм і їх обґрунтувати відповідно до суми очікуваних додаткових податкових прибутків для міського бюджету. Управління з економічного розвитку і фінансовий відділ повинні розробити конкретні рішення. Наприклад, є два варіанти рішення щодо такої ідеї.

Фінансовий відділ пропонує зменшити місцеві податки для усіх фірм, щоб створювались нові фірми на основі вигідніших податкових відносин у місті, ніж на інших територіях країни (ідея 1), а *управління з економічного розвитку* – субсидіювати існуючі фірми, щоб вони розширили свою діяльність (ідея 2).

Щоб вирішити, яка ідея найоптимальніша при плануванні, потрібна додаткова інформація щодо витрат і можливих прибутків. Метод дерева рішень має наступні етапи графічного зображення і математичного обчислення.

1. Аналіз проблеми при ухваленні рішення в межах можливих альтернатив.

У вищенаведеному прикладі проблема полягає в тому, що з міського бюджету потрібно на початку виділити невідому суму для фінансування субсидій (ідея 2) або не одержати частини прибутку за зменшення податків (ідея 1), щоб потім отримати додатковий податковий прибуток у міській бюджет. Існує багато невідомих моментів, навіть небезпека того, що та чи інша ідея не принесе очікуваного податкового прибутку.

2. Визначення можливих цілей і можливість їх досягнення за альтернативними рішеннями.

Для реалізації ідеї 1 потрібні 20 мільйонів гривень, а для реалізації ідеї 2 – 10 мільйонів. Спеціалісти в двох підрозділах поділилися на дві групи, які захищають різні позиції щодо можливості очікуваних прибутків для міського бюджету.

Відповідно до ідеї 1 розрахунки показують, що з імовірністю на 70% можна передбачити, що відкриються 10 нових фірм, які дадуть прибуток у 30 мільйонів гривень, а на 30% – лише утвориться 5 нових фірм із прибутком 15 мільйонів гривень для міського бюджету.

Щодо ідеї 2 розрахунки спеціалістів показують, що з імовірністю на 70% існуючі фірми будуть розширювати свою діяльність, і міський бюджет одержить 20 мільйонів гривень, а з імовірністю на 30% очікують, що субсидування не впливатиме на розширення діяльності фірм і місто не одержить більшої частини податкових прибутків.

3. Зображення можливих результатів у вигляді графіка.

У даному прикладі на основі двох альтернативних рішень маємо чотири різних результати:

- а) 30 млн. податкових прибутків – 20 млн. із бюджету = 10 млн.;
- б) 15 млн. податкових прибутків – 20 млн. із бюджету = –5 млн.;
- в) 20 млн. податкових прибутків – 10 млн. субсидій = 10 млн.;
- г) 0 (без податкових прибутків) – 10 мільйон субсидій = –10 млн.

Графічне зображення подане у схемі 10.

4. Визначення результатів двох рішень на основі обчислення їх імовірності досягнення певної мети.

Потрібно визначити суму податкових прибутків на основі їх імовірності досягнення результатів щодо кожного рішення:

- а) результат 10 млн. \times 70% = 7 млн. гривень;
- б) результат –5 млн. \times 30% = –1,67 млн. гривень.;
- в) результат 10 млн. \times 70% = 7 млн. гривень.;
- г) результат –10 млн. \times 30% = –3 млн. гривень.

5. Порівняння різних очікуваних результатів за підсумками двох альтернативних рішень і ухвалення рішення на основі більшого результату щодо очікуваної суми.

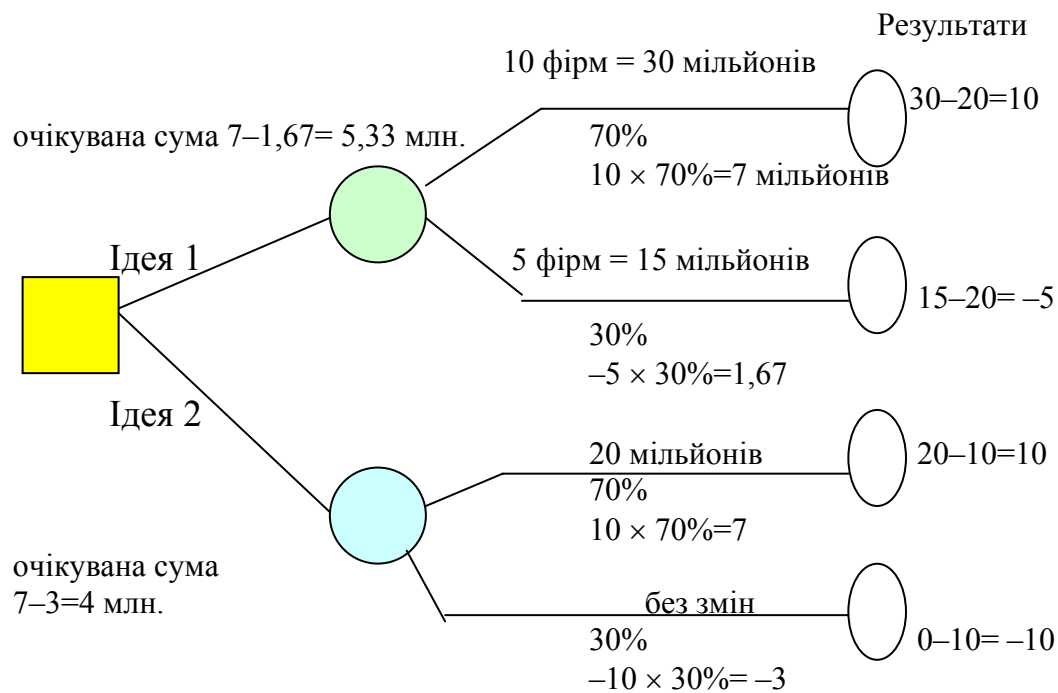
Ідея 1 : 7 млн. – 1,67 млн. = 5,33 млн. гривень.

Ідея 2 : 7 млн. – 3 млн. = 4 млн. гривень.

За ідеєю 1 передбачають більше прибутків для міського бюджету.

За цими етапами усі дані подані у графічній схемі 11. Розрахунки підтверджують, що реалізація ідеї 1 фінансового відділу може збільшити в міському бюджеті кількість грошей, аніж ідеї 2 від управління з економіки. Тому пропонують відповідно до ідеї 1 планувати бюджетні витрати на цей рік і прибутки на наступні роки.

Дерево рішень



3. 2. 4. Ухвалення рішення при виборі мети

За розрахунками економічної ефективності визначали, яке з альтернативних рішень щодо визначення мети є найвигіднішим. Таке рішення адміністрація управління подавала політичним органам для ухвалення. Якщо відповідні політичні органи (парламент) приймали пропозицію, можна було дане рішення ставити за мету. Але його могли прийняти в іншому варіанті. Політики вирішують не завжди на користь економічної ефективності. Вони можуть переслідувати й іншу мету.

Після того, як прийняте рішення, можна починати процес планування досягнення мети.

3. 2. 5. Планування досягнення мети

Планування здійснюють за допомогою різних методів. Ми розглянемо три з них: метод стовпчикових діаграм, техніку вузлика дії (метод МРМ) і метод критичного шляху (метод СРМ).

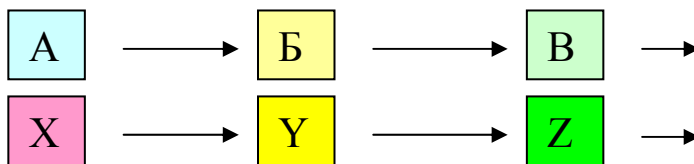
За цими методами можна планувати послідовність, фінансування різних дій і необхідний персонал для досягнення мети. Запропоновані методи використовують у державних управлінських установах для реалізації проектів. Розглянемо методи мережевого планування і управління на прикладі такої ситуації. Відділ освіти міської адміністрації одержує нове приміщення. Потрібно замовити нові меблі, відремонтувати і модернізувати приміщення, організувати переїзд із документами та робочими матеріалами.

По-різному можна планувати послідовність дій. У нижчеподаних графіках кубики з буквами означають різні результати дій, зображених стрілкою.

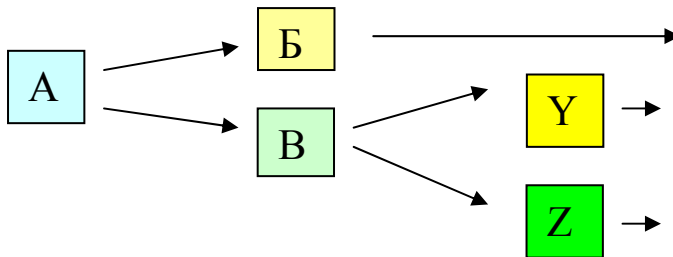
А) Послідовність в один рядок



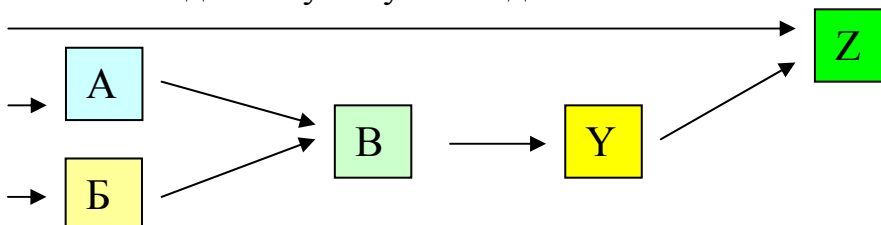
Б) Рівнобіжні непов'язані дії



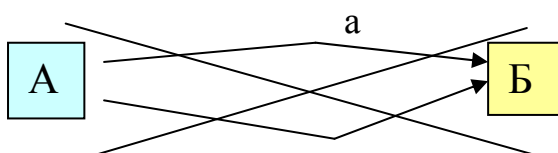
В) Будь-яка дія проекту може спричинити кілька інших дій (відгалуження)



Г) Рівнобіжні дії можуть бути об'єднані



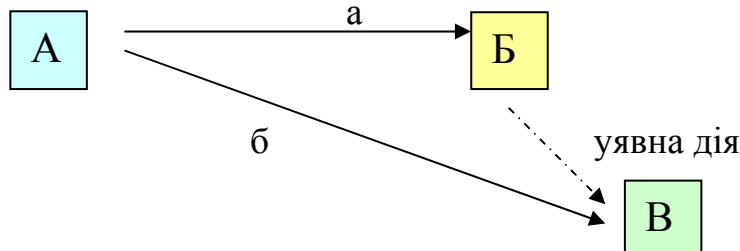
Д) Заборонено пов'язувати два результати (кубики) з двома (рівнобіжними) стрілками.



Не можна !!!

б

Вихід зі становища рекомендують через уявну дію (Dummy): дія логічно необхідна, але не потребує часу, персоналу чи фінансування.



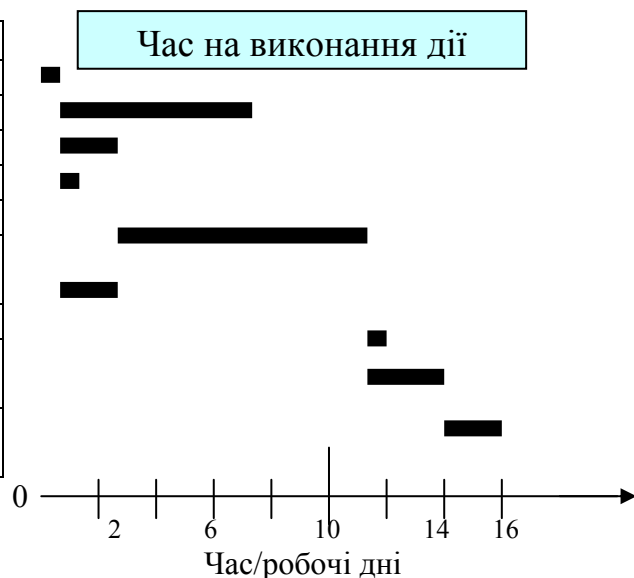
3. 2. 5. 1. Метод стовпчикової діаграми

Метод стовпчикової діаграми розроблений американцем Генрі Л. Гантт (Henry L. Gantt) у 1917 р. і одержав назву “Діаграма Гантта”. За його методом побудували діаграму зі змінами і доповненнями. Початковим пунктом є список усіх необхідних дій для досягнення мети. На прикладі переїзду відділу освіти список і діаграма показані у схемі 12.

Схема 12

Список дій і стовпчикової діаграми

Дії	
Ухвалення рішення про переїзд	А
Замовлення нових меблів	Б
Упаковування документів у ящики	В
Замовлення транспорту для переїзду	Г
Ремонт нового приміщення	Д
Інформування інших установ і громадськості	Е
Одержання нових меблів	Ж
Перевезення речей до нового приміщення	З
Прошивання документів і робочих матеріалів на новому місці	И

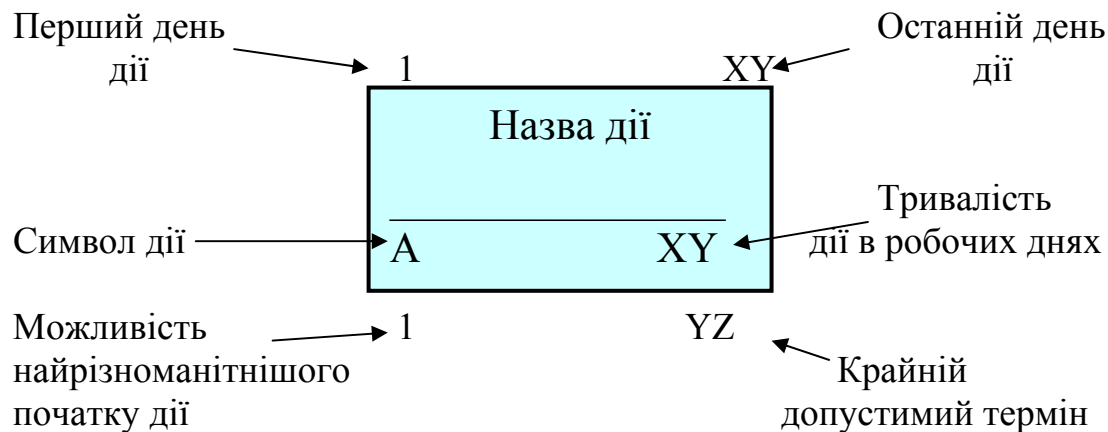


Після побудови стовпчикової діаграми став очевидним, які дії потрібно виконувати послідовно, а які – паралельно.

3. 2. 5. 2. Техніка вузлика дії (Метод МРМ)

За допомогою техніки вузлика дії (Metra Potential Method – МРМ) можна всю інформацію з планування сконцентрувати у “вузлику”. Цей метод розроблений французькою фірмою METRA International у 1958 р. Один варіант вузлика показаний у схемі 13.

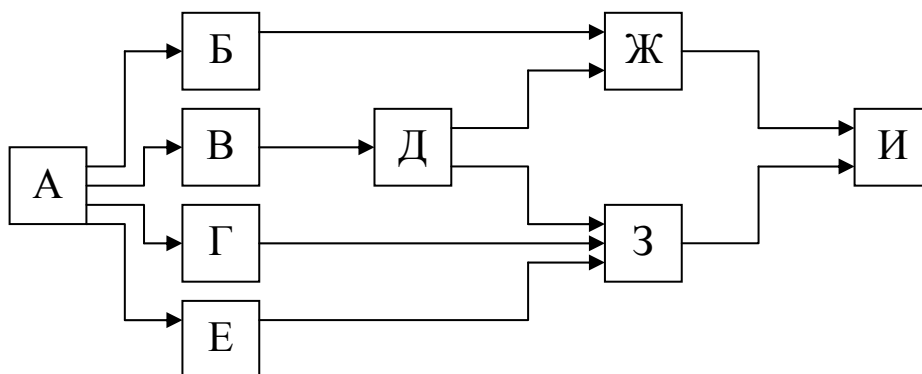
Вулик за методом МРМ



Для організації всіх дій з переїзду відділу освіти потрібно знати, які дії насамперед потрібно виконувати. Структурний план проекту показує, у якій послідовності потрібно спланувати дії, а також які дії можна реалізувати паралельно. У наведеному прикладі проекту переїзду відділу освіти структурний план усіх дій за технікою МРМ має наступний вигляд (схема 14).

Схема 14

Структурний план проекту



Для здійснення переїзду потрібно спланувати час для реалізації кожної дії. Такий список часу матиме наступний вигляд (таблиця 13).

Таблиця 13

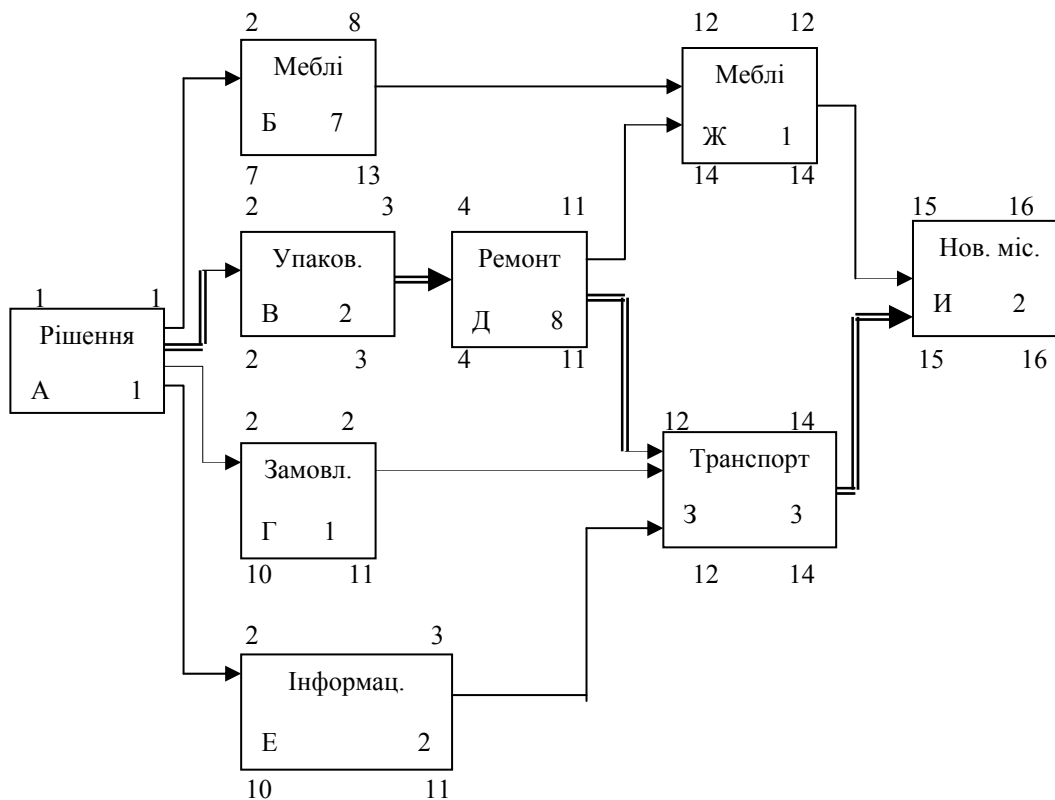
Список дій із вказівкою часу на виконання

Символ дії	Час для реалізації дії
А	1 день
Б	7 днів
В	2 дні
Г	1 день
Д	8 днів
Е	2 дні
Ж	1 день
З	3 дні
И	2 дні

До цієї таблиці можна, якщо потрібно, додати витрати. У даному прикладі це необхідно для оплати побічних послуг (ремонт приміщення, вартість нових меблів, транспортування). На основі інформації про послідовність дій і час для їх виконання можна побудувати схему за технікою МРМ (схема 15).

Схема 16

Техніка за методом МРМ



На основі методу МРМ очевидно, що переїзд відділу освіти в нове приміщення триватиме 16 робочих днів. Цей захід або проект за назвою “переїзд” починаються з ухвалення рішення. Він включає ремонт і модернізацію приміщення, організацію та транспортування всіх документів і робочих матеріалів, обставлення новими меблями. Практично даний захід закінчується тим, що працівники на новому місці починають приймати відвідувачів і продовжують нормальну роботу відділу.

За методом МР можна планувати дії не тільки “вперед“, а й відповідно від заключної дії “назад“ до початкової дії. Таким чином визначають буферний час між окремими діями. Його можна використовувати для виправлення можливих помилок або вирішення непередбачених проблем.

3. 2. 5. 3. Метод критичного шляху (метод СРМ)

Названі методи планування дій за визначеними заходами дають змогу з’ясувати значення окремої дії для досягнення мети у встановлений термін. Ще при плануванні можна спрямувати керівника, що організовує певний захід,

на особливо важливі дії. Ці прийоми відомі за назвою методу як критичний шлях (Critical Path Method – СРМ). Особливо виділений критичний шлях вказує у схемах на ті дії, що потрібно вчинити без запізнення. Саме на них на результати при реалізації проекту чи заходу потрібно звернути особливу увагу. У схемі критичний шлях варто показувати особливе яскраво. За технікою МРМ критичний шлях переїзду відділу освіти зображуємо подвійними лініями (схема 15).

Щоб була досягнута мета за визначений термін, необхідно звернути особливу увагу на дії, що належать виділеному шляху:

- упакувати документи у ящики (дія У) потрібно встигнути за 2 дні;
- ремонтувати нове приміщення (дія Д) необхідно за 8 днів;
- транспортування речей до нового приміщення (дія З) – 3 дні;
- розмістити документи і робочі матеріали на новому місці (дія И) – 2 дні.

Будувати різні схеми “від руки” бажано лише при простих проектах і заходах. Для великих за обсягом проектів варто використовувати комп'ютерні програми, що дають змогу в ході реалізації враховувати потрібні зміни.

3. 3. Види планування в державному управлінні

У більшості державних управлінь планування обмежують короткотерміновим фінансовим плануванням заходів у межах щорічного визначення бюджету управління. Тільки за окремими напрямками або відділами доповнюють фінансове планування іншими видами, наприклад, цільовим плануванням або програмним плануванням.

У Німеччині передбачене програмне планування з метою створення робочих місць для безробітних. У межах цієї програми планують на кілька років курси перепідготовки, програми субсидування фірм, що беруть на роботу безробітних, розвиток системи бірж праці через можливості Інтернет і фінансову та консультативну підтримку безробітних, що вирішили зайнятись самостійною підприємницькою діяльністю.

Критика практики короткотермінового планування базується на таких аргументах:

- недостатній аналіз потреб у майбутньому і планування на основі висновків із даного аналізу;
- дуже повільно розвивається процес мислення на основі альтернатив;
- орієнтація планування лише на передбачені виділені бюджетні засоби;
- усередині державних управлінь рідко узгоджують частини плану у відділах або окремих управліннях;
- недостатня підтримка планування з боку політиків у влади;
- труднощі у ході реалізації державного планування.

Тема 4. Умови прийняття рішень і контроль за їх виконанням

4. 1. Специфіка прийняття рішень у державних установах (організаціях)

Що таке “ухвалення рішення”?

1. Це цілеспрямована людська дія, за допомогою якої на основі вибору між альтернативними варіантами необхідно вирішити проблему.
2. Це вирішення проблем на основі інформації про навколишнє середовище: події, ситуації, поставлені завдання, альтернативи та їх наслідки.
3. Це процес, що може мати кілька шаблів і потребувати певного часу залежно від індивідуального чи колективного підходів.

Управлінська діяльність часто пов'язана з ухваленням рішення.

Визначають такі види управлінських рішень:

- якщо рішення приймають для організації робочих процесів – це *організаційне або функціональне рішення*;
- якщо рішення пов'язане з великими змінами і витратою фінансових засобів, можна його визначити як *інноваційне рішення*;
- якщо рішення пов'язане з діями, що часто повторюються, за правилами або нормативами – це *нормативне або бюрократичне рішення*;
- якщо працівник приймає рішення без консультації з іншими людьми – це *індивідуальне рішення*;
- якщо перед ухваленням рішення колектив спільно обговорює можливі альтернативи – це *колективне рішення*;
- якщо з ухваленням рішення пов'язане визначення предметів, інструментів, методів і категорії людей для досягнення поставленої мети – це *рішення з визначенням засобів*.

Державні управлінські установи можуть вирішувати такі питання:

- надання державних послуг (загальнодержавні, територіальні, комунальні послуги);
- використання засобів із фонду державного майна або державного бюджету (територіального чи комунального майна або бюджету);
- орієнтування на певні цільові групи населення (усі громадяни, пансіонери, молодь, інваліди тощо);
- реалізація політичних програм;
- регулювання конфліктів на основі формальних правових нормативів та інструкцій;
- управлінська дія з урахуванням вибору альтернативних варіантів ухвалення рішення.

4. 2. Визначення для прийняття рішення

Рішення приймають відповідно до поставленої мети. Мета залежить від процесів планування, реалізації політики і людей, які беруть у цьому участь. Специфіка ухвалення рішення в державних управлінських установах полягає у тому, що “державне управління є інструментом кількох зацікавлених угруповань, що відповідно до своїх бажань і можливостей впливу застосовують цей інструмент для досягнення політичних, соціальних, економічних або гуманітарних цілей”.⁶

Визначення мети діяльності державної управлінської установи – це комплексний процес, у якому беруть участь багато зацікавлених громадян, політичних партій, парламент і народні представництва на різних рівнях, уряд і його органи, юстиція, керівництво та працівники вищестоящих державних установ. Кожен учасник на цей процес впливає своїми специфічними засобами. За допомогою схеми 16 можна собі уявити, яким чином впливають різні інтереси на визначення мети.⁷

⁶ Ch. Reichert. Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung. Berlin, New York, 1987; S. 37.

⁷ Ch. Reichert. Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung. Berlin, New York, 1987; S. 37.

Визначення мети для прийняття рішень

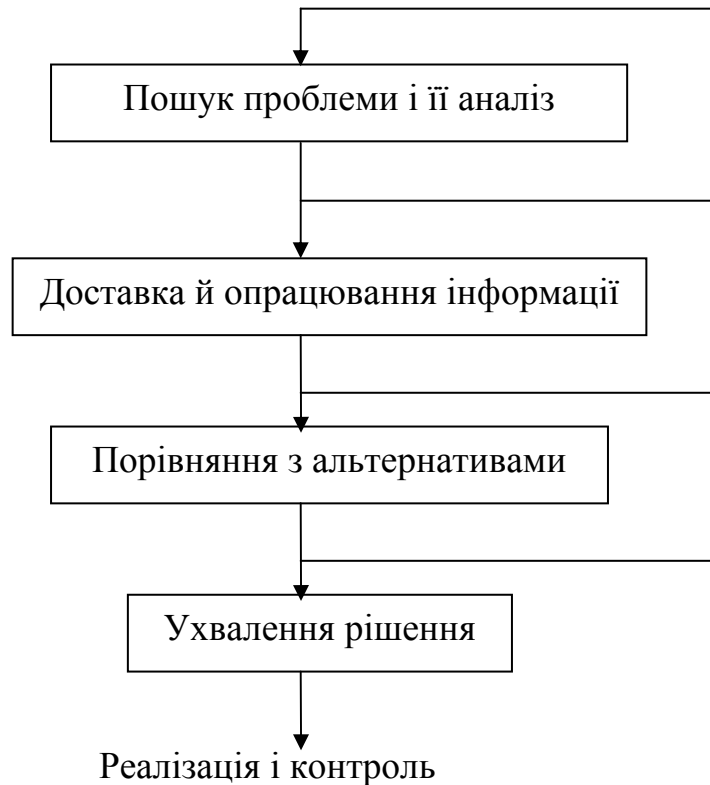


4. 3. Процес ухвалення рішення

У державних управлінських установах процес прийняття рішень проходить кілька формалізованих шаблів. Залежно від складності ухвалення рішення потрібно деякі шаблі проходити повторно або їх можна перестрибнути. Такий процес ухвалення рішення може відбуватися за схемою 17.⁸

Схема 18

Процес прийняття складного рішення



4. 4. Контроль за досягненням мети

Контроль – це перевірка досягнутої мети або порівняння запланованої мети з досягнутим результатом. Контроль служить для визначення помилок у плануванні або в реалізації завдання. Це зворотний зв'язок із процесами планування, який дає змогу в майбутньому не повторити цих помилок.

У державних управлінських установах контроль має різні види. Буває формальний контроль за витратами фінансів і перевірка з боку юридичних установ, спеціальних відомств і вищих службових органів.

Мета контролю:

- перевірка дотримання правових правил із законів та інструкцій;
- перевірка визначення успіху з погляду реалізації політичних програм, їх оцінка;
- перевірка ефективності реалізації завдань (ощадливе використання засобів).

Контролюють різні види діяльності:

- результати і наслідки;

⁸ Ch. Reichert. Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung. Berlin, New York, 1987; S. 29.

- використання ресурсів (контроль витрат);
- процес досягнення мети;
- трудову діяльність персоналу.

4. 5. Контролінг

Нині у державних управлінських установах поширений принцип контролінга, добре відомий у приватних фірмах. Він дає змогу:

- визначити вид інформації, необхідної для підготовки ухвалення рішення і процесу реалізації завдання;
- підтримати розробку планових цифр для досягнення мети й оцінити чи порівняти реальні результати із запланованими;
- виявляти на основі аналізу відхилення від плану і пропонувати альтернативні шляхи досягнення мети, у тому числі змінювати, якщо потрібно, прийняті рішення;
- оцінювати шанси і ризик у процесі досягнення мети (ефективність процесу та результату, економію фінансових ресурсів, досягнення мети у запланований термін);
- стежити за досягненням мети.

Тема 5. Специфіка розвитку персоналу в державних установах

Розвиток персоналу в державних управлінських установах залежить від обсягу завдань, які потрібно виконати. Обсяг визначають відповідно до державних обов'язків у керуванні державою. На обсяг цих задач впливає ряд чинників:

- кількість населення і їхній попит на державні послуги,
- загальноекономічна ситуація в державі,
- структура політичних і адміністративних відомств,
- розвиток техніки і технології для досягнення визначеної мети (автоматизація бюрократичних процесів);
- можливості фінансування з державного бюджету.

Розвиток персоналу⁹ можна собі уявити на основі схеми 18.

Схема 19



Тема 6. Специфіка фінансового менеджменту в державних установах Німеччини

⁹ Ch. Reichert. Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung. Berlin, New York, 1987; S. 267.

Кожна приватна фірма і державна установа повинна свої грошові прибутки і витрати тримати в рівновазі. Для цього постійно потрібно приймати рішення з питань фінансування, надавати необхідні кошти і розпоряджатися щодо грошових витрат. У державних управлінських установах фінансовий менеджмент пов'язаний із бюджетом.

6. 1. Основи бюджету і бюджетування

Бюджет базується на таких принципах (їх іноді порушують):

- усі витрати і надходження мають бути показані в цілому;
- усі витрати і надходження потрібно відобразити в одному звіті (фінансовому). Фонди та спеціальні плани теж мають бути зорієнтовані на бюджет;
- усі витрати і надходження потрібно обговорювати. Плани – опубліковують. Виняток становлять таємні служби;
- усі витрати і надходження за певний термін (за 1 або 2 роки) необхідно обліковувати;
- усі витрати і надходження можна використовувати лише тоді, з тією чи іншою метою і в тому розмірі, які передбачені бюджетом;
- величину витрат і надходжень потрібно попередньо розрахувати та передбачити (точно не завжди можна).

На загальнодержавному рівні відбувається поділ коштів бюджету по міністерствах. Окремі відомства мають окремі фінансові плани.

У Німеччині комунальні бюджети¹⁰ (наприклад, у містах) поділені на такі окремі плани:

- загальне управління (міста);
- державна гарантія (виплати на основі законів або постанов уряду);
- наука, дослідження, культура;
- соціальний захист;
- здоров'я, спорт, відпочинок;
- будівництво, житлове господарство, транспорт;
- державні установи, економічна допомога;
- комунальні господарські підприємства;
- загальне керівництво фінансами.

За традиційними методами, визначеними статтею витрат у бюджеті, окремі управління і відділи міського управління одержують певну частку бюджету для виконання своїх завдань.

За останні роки дедалі більше використовують принципи “бюджетування”. Він дає змогу спеціальним відділам більш самостійно, залежно від поставленої мети, розпоряджатися фінансами. Бюджетування базується на таких принципах:

- перед відділом ставлять мету, що потрібно досягти;
- на основі проектів для досягнення мети виділяють ресурси;

¹⁰ Матеріали семінара для співробітників міського управління г. Одеси. 12.05.1997 – 16.05.1997. Доклад керівника семінара М. Йобст “Менеджмент в сфері громадського управління”. – Одеса. – 1997.

- створюють фінансово-економічні межі для ефективного виконання завдань;
- через контролінг впливають на процес створення продукту;
- засоби для персоналу можна використовувати як матеріальні та навпаки;
- надприбутки дозволяють перевитрати;
- втрати компенсуються, якщо фінансувати інвестиції, які у довготерміновому плані сприяють економії засобів;
- розширені постачальницькі повноваження.

При застосуванні принципів бюджетування працівники міського управління більш вмотивовано використовують кошти для досягнення мети.

6. 2. Планування фінансів (на прикладі міста)

Планування фінансів має кілька етапів. Розрізняють два види планування витрат: традиційне і бюджетування (табл. 14).¹¹

Таблиця 14

Два види планування

Традиційне планування	Бюджетування
<ol style="list-style-type: none"> 1. Спеціальні відділи повідомляють про фінансові потреби. 2. Фінансовий відділ складає проект бюджету. 3. Виявлення нестачі фінансових коштів. 4. Пропозиції з боку фінансового відділу спеціальним відділам про зменшення коштів. 5. Обговорення між відділами, заперечення і зустрічні пропозиції. 6. Переговори з метою досягнення компромісу. Якщо відділи і фінансовий відділ не прийдуть до єдиного рішення, створюють список “розбіжностей”. 7. Упорядкування проекту бюджету зі списком “розбіжностей” і передача в міськраду. 8. Обговорення бюджету в міськраді. 9. Фінансова комісія міськради обговорює деталі і вносить зміни. 10. Розробка компромісних пропозицій. 11. Заключне обговорення у фінансовій комісії міськради, на пленумі та затвердження бюджету. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Адміністрація управління міста розробляє моделі розрахунку для спеціальних відділів, а також робить перший фінансовий огляд для загальних відділів. 2. Узгодження всередині адміністрації за допомогою семінарів із працівниками відділів і переговорів з їх керівниками. 3. Відділ фінансів узагальнює результати і вносить їх у проект-постанову за основними параметрами. 4. Спеціальні відділи складають проекти своїх бюджетів з урахуванням передбаченої частки бюджету. 5. Фінансовий відділ збирає проекти бюджетів відділів, розробляє зведений проект, де актуалізовані загальні положення. 6. Обговорення проекту в міськраді. Затвердження передбачених інвестиційних завдань. 7. Обговорення бюджету в міськраді. 8. Наради спеціальних комісій міськради. 9. Фінансова комісія міськради розробляє пропозицію з прийняття остаточного проекту в міськраді. 10. Заключне обговорення у фінансовій комісії міськради, на пленумі та затвердження бюджету.

6. 3. Майно державних управлінських установ

Умежах фінансового менеджменту державних управлінських установ налічують 4 види майна з різними оцінками їхньої вартості (табл. 15).

¹¹ Матеріали семінара для сотрудників городского управления г. Одессы. 12.05.1997 – 16.05.1997. Доклад руководителя семинара М. Йобст “Менеджмент в сфере общественного управления”. – Одесса. – 1997.

Таблиця 15

Види майна і його оцінювання

Види майна	Оцінка майна
1. Земля і нерухомість – земля і будинки державних установ; – вулиці, мости, площі, парки, ліс	Оцінювання за вартістю створення з урахуванням зносу. Звичайно не оцінюють або оцінювання робіт для їхнього збереження
2. Рухомість	Оцінювання за цінами закупки з відрахуванням зносу або половина ціни закупки на весь період використання
3. Дебіторська заборгованість і права	Оцінювання за номінальною вартістю або вартості повернення боргів
4. Гроші	Оцінювання за номінальною вартістю

Оцінювання майна має значення для оцінки платоспроможності при одержанні банківського кредиту. У Німеччині багато міст має величезні борги. Велика частина майна міст – це гарантія для повернення кредитів. У таблиці 16 відображені борги деяких міст Німеччини на початок 1995 р. у DM на одного міського жителя.

Таблиця 16

Заборгованості міст у Німеччині

Місто	Заборгованість на початок 1995 р. у DM на одного жителя	Місто	Заборгованість на початок 1995 р. у DM на одного жителя
Франкфурт/М	9810	Нюрнберг	3049
Дюссельдорф	6127	Ессен	3014
Кельн	5194	Дортмунд	2516
Бонн	4664	Мюнхен	2100
Штуттгарт	3729	Аугсбург	1976
Брауншвайг	3057	Мюнстер	1867

Тема 7. Концепція “Електронної держави” (E-Government)

Назву “Електронна держава” розуміють як застосування інформаційної і комунікаційної технології (ІКТ) на базі комп'ютерної техніки в державних управліннях.

За допомогою ІКТ передбачають модернізувати державу і її управлінський апарат. Нині ці процеси доволі дискусійні й перебувають у початковій фазі реалізації. Хоча вже значно поширені такі терміни як

“віртуальна ратуша, дигенетичний (цифровий) підпис, інтерактивна комунікація, електронні держзамовлення (E-Procurement), G2B (Government-to-Business), G2C (Government-to-Consumer), дигенетична ідентифікація”. Зацікавлені громадяни можуть інформацію про актуальний етап розвитку процесів з реалізації концепції електронної держави в Німеччині отримувати через Інтернет: www.staat-modern.de.

На думку товариства інформатиків і товариство по інформаційній техніці в Німеччині, “Електронна держава – це більш ніж контакти по Інтернету між громадянами, фірмами і управліннями. У майбутньому це будуть усі взаємні відносини між громадянами, фірмами, безприбутковими установами, політикою, урядом і управліннями. Сюди належатиме і кооперація між різними управліннями”. Автори концепції вважають, що структуру державних управлінських установ можна комплексно модернізувати. Таким чином досягають вищої ефективності. Витрати на державне управління можна значно зменшити.¹²

Відповідно до урядової концепції “Online 2005” в Німеччині до 2005 р. усі державні управлінські установи Берліна мають включитися в Інтернет. Це повинно підвищити ефективність 650 державних відомств. За деякими розрахунками у Берліні в 2005 р. можна заощаджувати 30000 мільйонів DM, якщо тільки 50% усіх дій у державних управліннях Німеччини будуть реалізовані через комунікаційні можливості Інтернет. На думку державного секретаря Міністерства внутрішніх справ Німеччини Бригітте Циприс, “чіткі та дієві державні управління – це вирішальний чинник у змаганні, коли держави хочуть залучити більше іноземних фірм та інвесторів”.¹³

¹² Berliner Behördenspiegel. Berlin, Dezember 2000, 50. Woche, S. B XVI.

¹³ Connectis. Financial Times Deutschland. Nummer 9, März 2001, S. 13-15.

У Гамбурзі державну управлінську систему модернізують під гаслом “вищий результат – менше витрат – більша орієнтація на клієнта”. Модернізацію управлінської системи здійснюють у декілька етапів:

- нова модель управління через бюджет й об'єднання відповідальності за предметами і ресурсами;
- реалізація очевидних витрат і результатів;
- введення контролінгу та бюджетування.

При застосуванні сучасної техніки міське управління діє значно швидше. За загальною кількістю 31000 потенційних робочих місць у міському управлінні вже 27000 робочих місць були обладнані сучасною технікою. До кінця 2001 р. усі робочі місця мають бути обладнані сучасною технікою. У Гамбурзі на сучасну комп'ютерну техніку витрачають щорічно близько 300 мільйонів DM.¹⁴

Уже кілька років за визначеними адресами через Інтернет люди можуть одержати інформацію про діяльність урядових органів. Подамо деякі адреси:

Німеччина:	www.bundesregierung.de
Іспанія:	www.map.es/internet/indice.htm
Франція:	www.service-public.fr
Італія:	http://palazzochigi.it
Великобританія:	www.open.gov.uk www.ukonline.gov.uk

Назву “Електронна держава” розуміють не тільки як можливість інформування через Інтернет, а й як засіб комунікації. Через Інтернет можна послати запитання або замовити додаткову інформацію. Служба зайнятості в Німеччині пропонує свої послуги підприємцям у вигляді опрацювання даних з безробіття і безробітним у вигляді адрес фірм із вакансіями.

Нині день можна надсилати заповнені формуляри через Інтернет в державні установи. Але багато державних установ друкує такі формуляри і опрацьовує їх за старим методом. Тепер поширена тенденція щодо двох видів звертання до державних установ. Громадяни і фірми можуть використовувати можливості електронної держави, що розвивається, або і надалі – традиційне спілкування. Держава пропонує ІКТ але не нав'язує їх.

¹⁴ Berliner Behördenspiegel. Berlin, Dezember 2000, 50. Woche, S. B XIX.

У Великобританії багато комп'ютерних приладів, за допомогою яких люди можуть підключатися до Інтернет і користуватися його послугами. У різних європейських країнах є проекти електронної держави на рівні громад. Перші результати показують, що громадяни по-різному ставляться до послуг державних відомств через Інтернет. Люди з високим прибутком, які використовують Інтернет на роботі і вдома, позитивно оцінюють зручності комунікації з державними відомствами через Інтернет. Але більшість цільових груп населення ще не знає про можливості Інтернет і за своїм фінансовим станом не має змоги купити комп'ютера або здобути знання про використання комп'ютерної техніки. Таким цільовим групам, як інваліди, бездомні, люди старшого віку, одинокі з дітьми, які потребують допомоги, важко використовувати електронні послуги держави. Значна частина населення ще не знає, з одного боку, переваг електронної держави.¹⁵ За іншими оцінками, потрібно підвищити довіру людей до системи Інтернет, забезпечити її захист, щоб їх особисті дані були доступні винятково адресату. Система захисту особистої інформації нині ще не гарантує достатнього захисту.

Початком розвитку електронної держави є розвиток приватних фірм. Постійно збільшується кількість фірм і приватних осіб, які використовують можливості електронного спілкування. Держава не може ігнорувати цю тенденцію розвитку. На прикладі приватних фірм очевидно, що вони можуть успішно використовувати можливості Інтернет для зменшення затрат на закупівлю (на 12%), збут товарів і послуг (30%), для дешевших грошових переказів через банки (31%), для скорочення терміну постачань товару (38%) і збільшення товарообігу (на 46%).¹⁶

Державні установи передбачають за допомогою електронної держави знизити витрати на надання своїх послуг і дати змогу громадянам і фірмам заощаджувати свій час при спілкуванні з державними установами. Працівники державних управлінських установ повинні мати більше часу для обговорення проблем із клієнтами.

¹⁵ Connectis. Financial Times Deutschland. Nummer 9, März 2001, S. 15.

¹⁶ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. E-f@cts. Informationen zum E-Commerce. Ausgabe 01/2000, S.3.

Нові можливості електронної держави не тільки дублюють і прискорюють процеси вирішення проблем у державних установах. У багатьох сферах діяльності комп'ютерні системи заміюють ручні процеси. Наприклад, Федеральне управлінське відомство Німеччини має реєстр усіх іноземних громадян, які живуть у Німеччині. Нині проблемами іноземців у Німеччині займаються більш ніж 1600 спеціалістів по всій території держави, які спілкуються через комп'ютерну мережу. У реєстрі є більш ніж 12 мільйонів інформацій-повідомлень, які постійно актуалізують і доповнюють. До реєстру є доступ більш ніж 25000 користувачів. Усі запитання опрацюувати вручну неможливо. Нині відповіді на них можуть через кілька секунд.

Наведемо інший приклад, іноземний громадянин, якому потрібна віза для відвідин Німеччини, звертається до німецького представництва у своїй країні. Федеральне управлінське відомство Німеччини перевіряє кожне прохання про одержання візи. За один рік це відомство відповідає на 2,6 мільйона візових запитів з 240 закордонних представництв Німеччини.¹⁷ Електронна держава не тільки встановлює нові зв'язки між державними установами і клієнтами, а й між самими державними установами.

¹⁷ Berliner Behördenspiegel. Berlin, Dezember 2000, 50. Woche, S. B XIX.

8. Показчик схем і таблиць

8. 1. Показчик схем

- Схема 1. Місце державних управлінських установ у товаристві
- Схема 2. Стратегія управління державними управлінськими установами
- Схема 3. Створення робочого місця
- Схема 4. Система підпорядкування декільком керівникам
- Схема 5. Матричний вид організації робочої або проектної групи
- Схема 6. Адміністрація управління
- Схема 7. Спрощена схема організації управління у Тернополі
- Схема 8. Спрощена схема організації управління району в Берліні
- Схема 9. Дерево цілей щодо поліпшення місцевих транспортних умов
- Схема 10. Альтернативи планування об'їзду міста
- Схема 11. Дерево цілей
- Схема 12. Дерево рішень
- Схема 13. Список дій і стовпчикова діаграма
- Схема 14. Вузлик за методом МРМ
- Схема 15. Структурний план проекту
- Схема 16. Техніка за методом МРМ
- Схема 17. Визначення мети для прийняття рішення
- Схема 18. Процес прийняття складного рішення
- Схема 19. Цикл розвитку персоналу

8. 2. Показчик таблиць

- Таблиця 1. Робота в межах державної установи й у приватній фірмі
- Таблиця 2. Менеджмент/керівництво в межах державної установи й у приватній фірмі
- Таблиця 3. Типи організацій
- Таблиця 4. Субсидування управлінських організацій у Німеччині в 1994 р.
- Таблиця 5. Переваги і недоліки ієрархічної системи
- Таблиця 6. Протиставлення характеристики тейлоризму і лин-менеджменту
- Таблиця 7. Лин-менеджмент у лин-адміністрації
- Таблиця 8. Культура менеджменту
- Таблиця 9. Об'їзд міста – визначення усіх верхніх і нижніх меж в абсолютних цифрах
- Таблиця 10. Результати аналізу альтернативних варіантів планування
- Таблиця 11. Визначення за скалярним методом значення досягнення цілі (в очках)
- Таблиця 12. Визначення значення альтернативних варіантів.
- Таблиця 13. Список дій із вказівкою часу на виконання
- Таблиця 14. Два види планування
- Таблиця 15. Види майна і його оцінювання
- Таблиця 16. Заборгованість міст у Німеччині

9. Контрольні запитання до всіх тем

1. Як характеризують відносини між державними управлінськими установами і громадянами?
2. Як характеризують відносини між державними управлінськими установами і політичними партіями?

3. У чому відмінність принципів діяльності менеджера в державній установі та в приватній фірмі?
4. Хто є клієнтом державних управлінських установ?
5. Які установи належать до державних управлінських установ?
6. За якими принципами організований менеджмент у державних управлінських установах?
7. Як можна характеризувати продукт діяльності державних управлінських установ?
8. У чому полягає принцип правової держави?
9. У чому суть бюрократичного процесу роботи?
10. Які проблеми системи “делегування відповідальності”?
11. У чому відмінність ієрархічної і матричної систем організації праці?
12. За якими принципами організована адміністрація управління?
13. Яка відмінність між традиційними і сучасними видами менеджменту?
14. У чому суть планування?
15. Які етапи адміністративного планування можна визначити?
16. Методи аналізу проблем. Уявіть ситуацію: у центрі міста підприємець купив територію парку площею 2000м² і хоче побудувати заправну станцію. Які можуть виникнути проблеми?
17. За якими методами можна визначити мету планування?
18. Як можна вирішити проблеми, що виникають при будівництві заправної станції в центрі міста на території парку?
19. Які є можливості планування дій?
20. Коли використовується метод планування за стовпчиковою діаграмою?
21. Яку інформацію можна одержати за допомогою техніки вузлика дії (метод МРМ)?
22. Яке значення має структурний план проекту?
23. У чому суть методу критичного шляху?
24. Що таке “ухвалення рішення”?
25. Які види управлінських рішень можна визначити?
26. За якими принципами приймають рішення в державних управлінських установах?
27. Які цільові групи і конкретні особи впливають на прийняття рішень у державних управлінських установах?
28. Назвати етапи ухвалення рішення.
29. Яке значення має контроль досягнення мети?
30. Що таке “контролінг” у державних управлінських установах?
31. Які параметри впливають на розвиток персоналу в державних управлінських установах?
32. Чому розвиток персоналу має певний цикл?
33. Завдання планування персоналу.
34. Принципи роботи з бюджетом.
35. Що таке “бюджетування”?
36. Які традиційні етапи планування фінансів міста?

37. У чому відмінність етапів планування за бюджетуванням від традиційного методу?
38. Які види майна і як їх оцінюють у державних управлінських установах?
39. Що таке електронна держава?
40. На основі чого розвивається електронна держава?
41. Розгляньте схему 7 (Спрощена схема організації управління у Тернополі) і розподіліть такі відокремлені управління й інші підрозділи відповідно до функцій відповідальних заступників і керуючого справами виконкому: Загальний відділ, Управління охорони здоров'я, Відділ РАГС, Відділ спорту, Управління економіки, Фінансовий відділ, Юридичний відділ, Пенсійний фонд, Відділ бухгалтерського обліку, планування і звітності, Управління житлово-комунального господарства, Відділ культури, Міський центр зайнятості, Міське бюро технічної інвентаризації, Господарський відділ, Адміністративна комісія, Служба у справах неповнолітніх, Торгово-реєстраційна палата, Управління містобудування та архітектури, Управління транспорту та зв'язку, Відділ у справах сім'ї та молоді, КП фірма "Тернопільбудінвестамовник", Управління комунального майна міста, Відділ екології, Відділ звернень, Відділ субсидій, Управління освіти, Управління промисловості та енергозбереження, Управління соціального захисту населення, Відділ по земельних ресурсів, Відділ кадрів, Відділ квартирної обліку.

10. Відповіді до контрольних запитань

1. Передмов, пункт 1. 2.
2. Передмова, пункти 1.1 і 4.2.
3. Пункт 1. 2.
4. Пункт 1. 2.
5. Пункт 1. 3.
6. За їх функціями, метою діяльності, місцем в ієрархії державного ладу. Пункт 2.3.
7. Пункт 1.6.
8. Пункт 2.1.
9. Пункт 2.3.
10. Пункт 2.3.
11. Пункт 2.3. Таблиці 4 і 5, схема 5.
12. Схема 6, 7 і 8.
13. Пункт 2.4.
14. Пункт 3.1. П'ять пунктів характеристики.
15. Аналіз проблем, визначення мети, розробка альтернативних рішень, ухвалення рішення за обраною можливістю, планування досягнення мети.
16. Методика постановки запитань. Можна визначити такі запитання на прикладі заправної станції: які можуть виникнути проблеми?

Хто або що страждає від цього? Який обсяг проблем? Які тенденції розвитку?

- 17.Метод дерева цілі. Пункт 3.2.2.
- 18.За допомогою дерева цілі на прикладі схеми 9: головна мета, проміжні та підпорядковані цілі.
- 19.Пункт 3.2.5.
- 20.Якщо потрібно визначити, які процеси або дії можна здійснити паралельно, а які послідовно за визначений термін.
21. Про початок дії або процесу, завершення дії, її тривалості, можливості, чи можна починати пізніше, без впливу на поставлену мету, звернути увагу на ті дії, що потрібно виконати без напізнення.
- 22.Це графік, що показує послідовність процесів або дій і можливості скорочення загального часу через рівнобіжне здійснення процесів або дій.
23. Визначення ступеня значення різних процесів або дій для досягнення мети в планований або призначений термін. Встановлення процесів або дій, що можна починати в межах визначеного часу раніше або пізніше.

- 24.Цілеспрямована дія, вирішення проблем, процес.
- 25.Пункт 4.1.
- 26.Пункт 4.1.
- 27.Громадяни, партії, парламент, уряд, що вишестоят державні заснування, юстиція, керівник заснування і співробітники заснування. (Схема 17).
- 28.Пошук проблеми і її аналіз, доставка й опрацювання інформації, порівняння з альтернативами, ухвалення рішення, реалізація і контроль (пункт 4. 3.).
- 29.Пункт 4. 4.
- 30.Пункт 4. 5.
- 31.Тема 5.
- 32.Розвиток у вигляді кругообігу (схема 19).
- 33.На основі схеми 19.
- 34.Пункт 6.1.
- 35.Пункт 6.1.
- 36.Таблиця 14.
- 37.Таблиця 14.
- 38.Таблиця 15.
- 39.Застосування інформаційної і комунікаційної технології на базі комп'ютерної техніки в державних управліннях.
- 40.На основі приватних фірм, економії коштів при наданні послуг, прискорення процесів послуг, зручності для клієнтів.
- 41.Розподіл:

1. Керуючий справами виконкому: Загальний відділ, Відділ бухгалтерського обліку, планування і звітності, Господарський відділ, Відділ звернень, Юридичний відділ, Відділ кадрів, Відділ РАГС.

2. Заступник міського голови з гуманітарних питань: Управління освіти, Управління охорони здоров'я, Відділ культури, Відділ у справах сім'ї та молоді, Відділ спорту, Служба у справах неповнолітніх.

3. Заступник міського голови з економічних питань: Управління економіки, Управління соціального захисту населення, Пенсійний фонд, Торгово-реєстраційна палата, Фінансовий відділ, Міський центр зайнятості.

4. Перший заступник міського голови з питань житлово-комунального господарства: Відділ субсидій, Управління житлово-комунального господарства, Відділ квартирної обліку, Відділ екології, Міське бюро технічної інвентаризації, Адміністративна комісія.

5. Заступник міського голови з питань архітектури та містобудування: Управління містобудування та архітектури, Відділ земельних ресурсів, КП фірма "Тернопільбудінвестзамовник".

6. Заступник міського голови з промисловості: Управління промисловості та енергозбереження, Управління транспорту та зв'язку, Управління комунального майна міста.

11. Література

1. Матеріали семінара для сотрудників городского управления Одессы. 12.05.1997 – 16.05.1997. Доклад руководителя семинара М. Йобст (Начальник финансовой палаты Мюнхена) "Менеджмент в сфере общественного управления". – Одесса. – 1997.

2. Структурна схема Тернопільської міської ради. Додаток до рішення міської ради від 10.03.2000 р.

3. Reichert Ch. Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung. Berlin, New York, 1987.

4. Berliner Behördenspiegel. Berlin, Dezember 2000, 50. Woche.

5. Connectis. Financial Times Deutschland. Nummer 9, März 2001.

6. E-f@cts. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. Informationen zum E-Commerce. Ausgabe 01/2000,

7. Rathaus-Ratgeber. Aufbau und Aufgaben der Bezirksämter in Berlin, 1990.