

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХЕРСОНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ФАКУЛЬТЕТ БІЗНЕСУ І ПРАВА
КАФЕДРА ЕКОНОМІКИ, МЕНЕДЖМЕНТУ ТА
АДМІНІСТРУВАННЯ**

**ДОСВІД РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА У РЕФОРМУВАННІ СИСТЕМИ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна робота (проект)

на здобуття ступеня вищої освіти «магістр»

Виконала: студентка 2 курсу 12-251М групи
денної форми навчання

Спеціальності 281 Публічне управління
та адміністрування

Освітньо-професійної програми «Публічне
управління та адміністрування»

Тарасюк А. Ю.

Керівник: к.е.н., доц. Синякова К. М.

Рецензент: к.е.н., доц. Мельникова К. В.

Херсон – 2020

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	6
1.1. Концептуальна сутність категорії «публічне управління».....	6
1.2. Складові системи публічного управління.....	10
1.3. Методичні підходи до аналізу публічного управління.....	12
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СИСТЕМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ ТА РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА	15
2.1. Практика реформування системи публічного управління у Республіці Польща.....	15
2.2. Оцінка якості публічного управління у Республіці Польща.....	18
2.3. Порівняльний аналіз показників ефективності публічного управління в Україні та Республіці Польща.....	33
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ	42
3.1. Пріоритети реформування національної системи публічного управління.....	42
3.2. Рекомендації щодо удосконалення системи публічного управління в Україні з урахуванням польського досвіду.....	45
ВИСНОВКИ	49
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	54
ДОДАТКИ	59

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Курс України в Європейський Союз визначає стратегію розвитку політичної системи, яка повинна враховувати європейські норми та стандарти організації соціального життя. Формування та послідовне здійснення публічної політики, відповідно до європейських стандартів та законодавства Європейського Союзу, є важливою умовою вступу України до ЄС. Важливим критерієм є також адаптація демократичних традицій до системи управління на національному та регіональному рівнях.

Показники економічного добробуту українців усе ще суттєво відстають від сусідніх пострадянських держав. Відбувається масова трудова еміграція наших громадян до сусідньої країни – Республіки Польща. За даними Національного банку України, у 2019 році у Польщі працювало близько 1 мільйона українців. У свою чергу, польська держава, яка на два роки раніше отримала незалежність, провела цикл економічних реформ, стала членом Європейського союзу та є успішною в плані економічного зростання та розвитку. У цьому дослідженні ми намагаємось знайти зв'язок якості та ефективності публічного управління з економічним та соціальним розвитком держави, виокремити успішні кейси польської публічної політики задля можливості адаптації в українському контексті.

Метою дослідження є виявлення успішних результатів публічного управління Республіки Польща з ціллю подальшого аналізу механізмів ефективного реформування системи публічного управління в Україні.

У процесі досягнення мети, передбачено вирішення наступних **завдань** кваліфікаційної роботи:

- дослідити концептуальну сутність категорії «публічне управління»;

- визначити складові системи публічного управління;
- ознайомитись з методичними підходами до аналізу публічного управління;
- дослідити практику реформування системи публічного управління у Республіці Польща;
- проаналізувати якість публічного управління у Республіці Польща;
- здійснити порівняльний аналіз показників ефективності публічного управління в Україні та Республіці Польща;
- визначити пріоритети реформування національної системи публічного управління;
- надати рекомендації щодо удосконалення системи публічного управління в Україні з урахуванням польського досвіду.

Предмет дослідження – функціонування системи публічного управління у Республіці Польща та Україні.

Об'єкт дослідження – показники статистичних даних міжнародних моніторингів, що відображають поточну оцінку ефективності публічного управління в двох державах.

Методи дослідження: метод збору та аналізу статистичних даних; індуктивний метод дав змогу отримати загальні висновки щодо якості систем публічного управління на основі показників індикаторів міжнародних індексів; компаративний метод був використаний для аналізу поточного стану публічного управління в двох державах; метод опису та узагальнення інформації.

Джерела дослідження. Для аналізу якості та ефективності системи публічного управління у Республіці Польща було вирішено взяти найбільш цитовані міжнародні індекси та моніторинги, представлені авторитетними інституціями, такі як: Міжнародний моніторинг Світового банку The Worldwide Governance Indicators (WGI), Індекс глобальної конкурентоспроможності Global Competitiveness Index

(GCI), Індекс сприйняття корупції The Corruption Perceptions Index (CPI), Індекс соціального прогресу Social Progress Index (SPI), Індекс громадянського суспільства Civil Society Organization Sustainability Index (CSOSI).

Наукова новизна. Вперше на основі міжнародних рейтингів було досліджено та виокремлено найбільш результативні сфери діяльності публічного управління Республіки Польщі для подальшого вивчення та розробок галузевих політик в Україні.

Практичне значення. Дана робота може слугувати джерельною базою та аналітичною інформацією для подальших досліджень у сфері публічного управління, макроекономіки, відносин України та Польщі.

Структура кваліфікаційної роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Перший розділ базується на дослідженні теоретично-методологічних засад аналізу публічного управління у системі публічної політики. У другому розділі проведено аналіз сучасного стану та ефективності публічного управління в Україні та Республіці Польща. Третій розділ присвячений розробці шляхів удосконалення публічного управління в Україні.

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження пройшли апробацію на IV Міжнародній науково-практичній конференції «Проблеми і тенденції розвитку сучасної економіки в умовах інтеграційних процесів: теоретичні та практичні аспекти» 15-16 жовтня 2020 на базі Херсонського державного університету.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Концептуальна сутність категорії «публічне управління»

Визначення категорії та сутності «публічної політики» є для фахівців у галузі управління доволі дискусійним та одностайно невизначеним питанням. У першу чергу, це пов'язується зі стрімкими та іноді непередбачуваними змінами як у політичному полі, так і в соціальних, економічних та культурних сферах життя держави та суспільства. Адже тепер, аби ефективно функціонувати та успішно вирішувати державні проблеми, не вистачає лише адміністративних важелів. На поле публічної політики виходять нові актори, в деяких питаннях повністю перебираючи на себе функції держави.

Зміни, що відбуваються в національному контексті якоїсь держави (або її частини) можуть мати визначальний вплив на інші, навіть, не сусідні країни. Звичайно, що глобалізація та масова інформатизація суспільства стали тими атракторами, які призвели до відкритості та взаємозалежності усіх держав. Навіть, ті суспільства, які вважаються закритими, можуть становити небезпеку для всього світу, конкуруючи чи взаємодіючи з відкритими державами. Отже, ендогенні та екзогенні чинники зумовлюють формування публічної політики окремої держави.

Класичне визначення публічної політики Джеймса Андерсона свідчить, що це «політика, що реалізовується урядовими чиновниками і органами влади, та зачіпає значну кількість людей», це дії уряду в рамках процесу вироблення, прийняття і реалізації державного курсу. Концептуалізація поняття «публічна політика» вперше відбулася в США в рамках парадигми *policy sciences*. Це було викликано необхідністю реалізації державою соціальних зобов'язань, а також освоєнням "дирижистської" функції підтримки економічного зростання і

стабільності, що актуалізувалась у зв'язку з політикою "нового курсу" Ф. Рузвельта і домінуванням "кейнсіанської" парадигми в економічній науці та економіці [24].

Українські дослідники проблематики публічного управління С. Телешун, С. Ситник та І. Рейтерович зазначають, що в пострадянських країнах є деякі проблеми співвідношення публічної та державної політики, публічного та державного управління, «оскільки навіть вибір варіанта перекладу терміна «public policy» значною мірою визначає зміст політики держави» [35].

Науковці пояснюють, що поняття «публічне управління» («public administration»), «публічна політика» («public policy»), «публічна служба» («public service») у вітчизняній управлінській практиці часто ототожнюються відповідно з поняттями «державне управління», «державна політика» та «державна служба». На їх думку, такі підходи «суттєво нівелюють сучасні стандарти вироблення політики держави. Подальша інтеграція в європейський простір актуалізує необхідність засвоєння новітніх підходів до публічного управління та публічної політики» [35].

Більшість зарубіжних науковців вважають, що історично публічна політика з'явилась як наслідок дискусій щодо підвищення ефективності державного управління і, головне, з розширенням кола інститутів та акторів у політичному процесі [26].

Українські науковці Національної академії державного управління при Президентіві України С. Телешун, С. Ситник та І. Рейтерович дають таке визначення публічної політики (public policy) як «політика органів державного управління, заснована на механізмах публічного узгодження інтересів зацікавлених сторін та спрямована на досягнення суспільно значимих цілей та вирішення суспільно важливих завдань» [33].

У рамках практико орієнтованого підходу публічна політика розуміється як «держава в дії»: тобто рішення та дії урядів задля реалізації державного курсу. Джерела такого підходу містяться у менеджмент орієнтованому дискурсі англосаксонської наукової традиції. «Реалізація державою солідного комплексу соціальних зобов'язань, підтримка економічної стабільності зумовила запровадження методології соціальних наук до державного управління» [25].

Дослідниця О. Чальцева у своїй монографії «Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика» вважає, що «на формування термінів впливає також і те, як власне, сам учений представляє в своєму дослідженні публічну політику. Вона може бути представлена і як система, і як політична мережа, і як курс розвитку держави, і як комунікація між владою і громадянським суспільством, і як стратегія розвитку, і як процес прийняття рішень, і як соціальна програма тощо» [36].

Класик біхевіоралізму Г. Лассуелл визначав публічну політику як «комплекс заходів, які спрямовані на вирішення проблем, що виникають» [5].

Системного підхід визначає сучасна публічна політика як цілісну, динамічну систему, яка самовідтворюється, самоорганізовується та саморозвивається, складаючись із взаємопов'язаних елементів, які, об'єднуються в стійку єдність за допомогою множинних факторів і умов із зовнішнім середовищем.

Польський дослідник Є. Хауснер виділяє чотири головні складники публічної політики:

– дискурсивний – підсистема суспільного життя, основним атрибутом якої є влада;

- структурний – політична система як цілісна багатогранна система державних і недержавних інститутів, найважливішим серед яких є держава;
- поведінковий (бігевіоральний) – цільова діяльність політичних суб'єктів;
- функціонально-технічний – конкретна сфера діяльності публічної влади (наприклад, економічна політика чи освітня політика) [28].

За часів Польської Народної Республіки до 1989 р. слово «адміністрація» вживалось виключно з прикметником «державна», тобто як головна організація, яка управляє суспільством. В кінці 90-х рр. минулого століття у польському науковому дискурсі поняття «публічна адміністрація» стало домінуючим. Ця термінологічна зміна означала радикальну зміну парадигми управління з державного на публічне.

Сучасна публічна адміністрація в Польщі складає мережу суб'єктів, які ведуть спільну збалансовану діяльність задля реалізації суспільних інтересів.

Останнім часом вживається поняття «багаторівневе врядування» (multi-level governance), яке краківські науковці Александр Новоруль та Павел Галат трактують як «врядування, яке повинно виходити за межі держави і органів місцевого самоврядування, враховуючи інтереси приватного і громадського секторів». У цьому контексті основну роль відіграє міжорганізаційна взаємодія акторів [6].

Отже, публічне управління на сучасному етапі розвитку складається не лише з органів державної влади. Це також соціальні, економічні, громадські підсистеми та мережі, які визначають, впроваджують, реалізують, координують, перевіряють систему публічної політики.

1.2. Складові системи публічного управління

Українські науковці С. Телешун, С. Ситник та І. Рейтерович стверджують, що у контексті публічного управління «public policy» є «політикою, що задовольняє суспільні очікування. Розглядаючи державну політику та публічну політику як визначальні чинники ціннісно-цільового спрямування публічного управління, важливо брати до уваги якісні характеристики держави як форми організації суспільства, її питому вагу в суспільних процесах, співвідношення та характер взаємодії з громадянським суспільством, здатність конкретної політичної системи реагувати на запити суспільства, особливості взаємодії органів державної влади із суспільством».

Польські дослідники публічної політики намагалися переосмислити функціонування публічних адміністрацій, які набували все більше повноважень згідно з адміністративним правом, на засадах публічного управління та доброго врядування. Це було зумовлено потребою узгодження національних публічних політик Польщі з практикою ЄС. Одним із перших польських теоретиків і практиків впровадження засад нового публічного врядування та публічної політики став економіст і політик Єжи Хауснер, який у 2007 р. ініціював створення науково-дослідного центру в Краківському університеті економіки.

Сучасна публічна політика має тенденцію до розширення і включення в процес формування великої кількості як державних, так і недержавних акторів. У демократичних системах планування і реалізація публічної політики здійснюються під пильною увагою громадянського контролю, який по-різному представлений в державних практиках, але має одну мету – це соціальний аудит усіх прийнятих владою рішень [36].

Модерна європейська дослідницька традиція акцентує поступову зміну парадигми управління у бік вивчення соціальних процесів у контексті публічної політики. З позиції цієї об'єднуючої характеристики в рамках соціально-критеріального напрямку аналізується суспільний характер публічної політики – «політики в суспільстві і для суспільства», публічна політика постає як процес узгодження інтересів на всіх етапах прийняття державно-управлінських рішень. Безумовною перевагою підходу є потенціал акумуляції зусиль для розв'язання колективної проблеми [25].

У межах неінституціонального напрямку були розроблені моделі «згори – вниз» (М. Дертік, Дж. Прессман, А. Вілдавські, К. Худ) і «знизу – вгору» (М. Ліпські, Б. Х'єрн, Р. Елмор, П. Данліві). Модель «згори – вниз» відображає традиційну ієрархічну модель державного управління. Натомість у моделі «знизу – вгору» «увага концентрується на аналізі реальних заходів, що здійснюються акторами в рамках політико-управлінської мережі в тій чи іншій соціальній сфері» [36]. Зараз користується достатньою популярністю «об'єднуюча» модель, яка аналізує взаємозв'язок та взаємодоповненість двох моделей.

Мережева теорія дослідження публічної політики розглядає як стабільні, так і нестабільні системи. Формування публічної політики в перехідних системах передбачає аналіз держав в процесі трансформації. Така не може мати стійких характеристик підсистем і елементів. Це відноситься, у тому числі, й до процесу управління. Тому знайти загальні типологічні межі процесу формування публічної політики, властиві для всіх систем подібного типу, дуже складно. Мережева теорія дає можливість дослідникам розглядати різні національні кейси, звертаючи увагу на специфіку процесу управління у вигляді окремих конфігуративних зв'язків акторів, які можуть не повторюватися і бути нетривалими [37].

Тож, мережева теорія аналізує відносини між традиційними й новими, інституціоналізованими та неінституціоналізованими акторами політики. Основою мережевого управління стала концепція *governance*, яка направлена на підвищення ефективності держави, застосування ринкових механізмів управління та корпоративного керівництва. Менеджеріальний підхід теж досліджує результативність публічного управління.

Отже, існує багато різноманітних підходів та методів аналізу публічного управління. Одні з найбільш популярних: системний, мережевий, інституціональний, неінституціональний, менеджеріальний. В нашому дослідженні ми використовуємо неінституціональний підхід, який характеризує публічне управління з позиції двох моделей: «згори – вниз» та «знизу – вгору».

1.3. Методичні підходи до аналізу публічного управління

Оцінка публічної політики найчастіше відображається в показниках рівня ефективності діяльності держави та її інститутів.

Оцінювання публічної політики – це об'єктивна, систематична, емпірична перевірка впливу, який мають поточні політики й публічні програми на свої цільові групи з точки зору цілей, які вони мають досягти [2].

Російський вчений В. Якимець розробив власний індекс для оцінки і моніторингу публічної політики. Стан і ступінь розвиненості публічної сфери він вимірює за такими параметрами, як:

- наявність системи дієвих механізмів діалогу та інтеракцій між державою та суспільством під час прийняття значущих рішень;
- наявність інструментів формування влади та лобювання суспільних інтересів;

- місцеве самоврядування, яке наділене реальною владою, повноваженнями та засобами їх реалізації;
 - ефективне надання виконавчою владою послуг у сферах освіти, культури, охорони здоров'я;
 - здійснення ефективного управління державним майном;
 - ефективний нагляд та контроль у виконавчій владі;
- ефективне нормативне регулювання у виконавчій владі;
- прийняття законодавчою владою законів, які захищають права та інтереси громадян;
 - соціально відповідальний бізнес.

Оцінка демократичності суспільства включає такі параметри, як:

- підтримка громадянських ініціатив і розвиток громадського контролю;
- прихильність до мирного вирішення конфліктів в інтересах усіх сторін;
- дієвість законів із приборкання корупції;
- економіка, де поважають право власності, забезпечують рівні можливості, гарантії для знедолених;
- конституційний захист прав меншин;
- верховенство закону, яке захищене незалежною судовою владою;
- вільні та плюралістичні ЗМІ;
- регулярні вільні та чесні вибори [40].

Перше визначення і характеристика терміна governance на глобальному рівні було представлено в глосарії ОЕСР в 1987 р., де під ним розумілося «здійснення політичних, економічних і адміністративних повноважень, необхідних для управління справами держави». Ефективне управління вимірювалось такими показниками як: участь, прозорість, підзвітність, верховенство закону, ефективність, справедливість і рівень корупції. Ефективність та якість державного управління аналізувались такими показниками: результати (блага, тобто

послуги, що надаються державними інститутами) і наслідки (вплив наданих послуг на значення соціальних і економічних індикаторів) [7].

Основні принципи Good Governance, які були представлені в Програмі ООН також дають змогу проаналізувати якість публічної політики за такими показниками:

- 1) участь у прийнятті державних рішень;
- 2) консенсус при прийнятті рішень;
- 3) стратегічне бачення;
- 4) зворотний зв'язок;
- 5) ефективність під час проведення державної політики;
- 6) відповідальність всіх учасників процесу;
- 7) прозорість;
- 8) рівноправність;
- 9) верховенство закону [20].

Отже, ефективне публічне управління вимірюється такими показниками як: участь, прозорість, підзвітність, верховенство закону, ефективність, справедливість і рівень корупції. Ефективність та якість державного управління досліджується за допомогою наступних показників: результати (блага, тобто послуги, що надаються державними інститутами) і наслідки (вплив наданих послуг на значення соціальних і економічних індикаторів

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СИСТЕМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ ТА РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА

2.1. Практика реформування системи публічного управління у Республіці Польща

Демократичні держави, маючи свої національні варіанти публічної політики є для перехідних країн орієнтиром. Дослідження та аналіз національних політичних практик є базовою складовою успішного реформування будь-якої системи. Як відзначає дослідниця проблем публічної політики О. Чальцева «вдалі та ефективні політичні курси, що проводяться окремими державами, можуть мати деякі універсальні риси, які можуть бути частково використані в інших національних системах у подібних ситуаціях (особливо в умовах криз). По-друге, аналіз зарубіжного досвіду держав здійснюється для запобігання помилок, які роблять систему нестабільною, нелегітимною для суспільства, вразливою перед внутрішніми та зовнішніми загрозами» [36].

Демократичні трансформації, які розпочались у Республіці Польща у 1989 р., так само як і в Україні після проголошення незалежності в 1991 р., не були простими й однозначними. Проте після вільних парламентських виборів 1989 р. Польща обрала стратегію, спрямовану на демократичні зміни. Однією з перших і найважливіших стала реформа самоврядування та публічного управління. Вдало проведена адміністративно-територіальна реформа сприяла тому, що стратегічна мета зовнішньої політики Польщі - орієнтація на Захід, задекларована через підписання 16 грудня 1991 р. Угоди про асоціацію з Європейською економічною спільнотою, знайшла своє логічне продовження у вступі Польщі до Європейського Союзу. Республіка Польща стала повноправним членом ЄС 1 травня 2004 р. і з цього моменту можна говорити про активну фазу включення в науково-

правовий та громадсько-політичний дискурс поняття публічної політики [28].

Релевантність аналізу системи публічного управління Польської держави та використання її досвіду в Україні зумовлюється такими чинниками:

- однакові системи територіального устрою – обидві країни є унітарними державами;
- республіканська форма правління (Україна – парламентсько-президентська, Польща – парламентська республіка);
- спільне колишнє комуністичне минуле;
- подібні часові рамки початку державного будівництва;
- нині - демократичний політичний режим;
- успішний досвід Польщі в процесі публічного управління [23].

Досвід Польщі у сфері публічного управління є корисним для нашої держави з позиції євроінтеграційних процесів і з позиції реформ, реалізація яких неможлива без зміни управлінської парадигми.

Формування польської традиції публічної політики та осмислення її національних особливостей порівняно із загальноєвропейськими та світовими тенденціями розпочалися перед вступом Польщі до ЄС. На етапі євроінтеграції Польща досягла значних успіхів у галузевих політиках, а також провела значну роботу над узгодженням урядових та місцевих рівнів зі стратегіями ЄС [28].

За роки реформ поляки досягли значних досягнень, які є результатом послідовної політики та готовності до змін. Варто зазначити, що реформа публічної політики в Польщі була спричинена стратегічними цілями держави. По-перше, необхідність запровадження децентралізації, розвитку громадянського суспільства та обмеження державного впливу у місцевих справах (особливо у фінансах). По-друге,

створення нової моделі регіонального управління відповідно до вимог ЄС [4].

Польща продемонструвала раціональний підхід до розподілу влади та повноважень між трьома рівнями місцевого самоврядування: гміною, повітом та воєводством. Результатом цих змін стало створення держави нового типу, яка обслуговує своїх громадян і, спираючись на інститути самоврядування та громадянське суспільство, забезпечує створення та контроль державних органів влади. Польський досвід показує, що створення ефективного управління без децентралізації в сучасній Європі неможливе. Це означає, що загальні принципи ефективної адміністративної реформи та регіональної політики в кожній країні регіону будуть майже однаковими [4].

Однак одним з головних факторів польського успіху є єдність поляків як цілісної, згуртованої нації, яка зробила правильні висновки з власного (часто дуже болючого) історичного досвіду та досягла соціальної згоди у своєму підході до вирішення основних державних проблем та національної безпеки.

Варто звернути увагу на фактори, що сприяли прискоренню процесу реформ, а саме: сильна політична воля керівників держави, готовність до впровадження фундаментальних змін, знання експертів конкретних цілей та шляхів їх досягнення, професійна підготовка персоналу, підтримка громадськості. Консолідація зусиль державних та соціальних інституцій може призвести до позитивного результату реформ та запровадження ефективної системи органів публічної влади [38].

Аналізуючи практику реалізації публічної політики в Польщі, можна продемонструвати певні закономірності її впливу на розвиток політичної системи. Основні нормативні акти чітко визначають інституційну структуру політики, повноваження на центральному та

регіональному рівнях, створюють інструменти для її реалізації та способи отримання та використання коштів ЄС.

Доцільно використовувати польську спробу поєднати принципи децентралізації та регіоналізації з принципами унітарної держави. Органи місцевого самоврядування взяли на себе відповідальність за встановлення цілей регіональної політики, їх реалізацію та результати. Зі свого боку, уряд відповідає за визначення загальних цілей регіонального розвитку, конкретизацію діяльності органів місцевого самоврядування та вирівнювання диспропорцій між регіонами. Реформа проводилась у два етапи: політичний, пов'язаний зі створенням інституційних умов для демократизації цієї сфери, та адміністративний, спрямований на перебудову її структурних елементів [39].

Тож, успішний досвід реформування публічного управління є актуальним для України сьогодні. На які саме сфери життєдіяльності вплинули реформи, які відбулись у Республіці Польща на початку 90-х років минулого століття ми намагаємось розглянути у наступному розділі.

2.2. Оцінка якості публічного управління у Республіці Польща

У результаті реформи децентралізації, відбувається перехід від прямого державного регулювання (вертикалі влади) до непрямих форм участі та вирішення суспільно значимих проблем, тобто публічного управління. Результати публічної участі та врядування менш прогнозовані та складніше піддаються аналізу, ніж результати прямого державного регулювання, адже знаходяться в залежності від великої кількості екзогенних чинників. Тому існує певна комплексність щодо побудови інтегральних показників для оцінки якості публічного управління.

Міжнародна науково обгрунтована, а отже, об'єктивна оцінка якості публічного управління має практичну цінність. Вона надає можливість не тільки науковцям, а й простим громадянам моніторити та контролювати якість публічних інституцій. Також це достатньо дієвий інструмент для аналізу ефективності витрат на функціонування певної системи публічної політики.

Для аналізу якості та ефективності системи публічного управління у Республіці Польща було вирішено взяти найбільш цитовані міжнародні індекси та моніторинги, представлені авторитетними інституціями, такі як: Міжнародний моніторинг Світового банку The Worldwide Governance Indicators (WGI), Індекс глобальної конкурентоспроможності Global Competitiveness Index (GCI), Індекс сприйняття корупції The Corruption Perceptions Index (CPI), Індекс соціального прогресу Social Progress Index (SPI), Індекс громадянського суспільства Civil Society Organization Sustainability Index (CSOSI).

Міжнародний моніторинг Світового банку The Worldwide Governance Indicators (WGI) базується на великій кількості різних джерел даних, враховуючи думки та досвід респондентів, експертів з державного та приватного секторів, а також різних неурядових організацій. До цих джерел даних належать:

а) опитування домогосподарств та фірм (наприклад, опитування Afrobarometer, опитування Gallup World та Global Competitiveness Report);

б) дані неурядових організацій (наприклад, Global Integrity, Freedom House, Reporters Without Borders);

в) комерційні постачальники ділової інформації (наприклад, відділ розвідки Economist, Global Insight, служби з питань політичних ризиків);

d) дані організацій державного сектору (наприклад, оцінки СРІА Світового банку та регіональних банків розвитку, Звіт про перехід ЄБРР, База даних інституційних профілів Міністерства фінансів Франції) [13].

Проаналізуємо узагальнені показники усіх індикаторів за 2019 рік [14].

Як бачимо на додатку А, індикатор «Право голосу та підзвітність» у Республіці Польща дорівнює 50-75 % зі 100. Це означає, що легальність виборів та підзвітність держави народів є вищою за середній показник. Польща у площині цього індикатору знаходиться разом з такими розвиненими країнами, як Латвія, Хорватія, Румунія, Грузія, Південна Корея, Південно-Африканська Республіка, Індонезія.

Другий індикатор (див. дод. Б) відображає політичну стабільність та відсутність тероризму. Знову Республіка Польща має оцінку 50-75 % зі 100, тобто вище середнього показника. На одному щаблі з нею у 2019 році знаходяться Сполучені Штати Америки, Великобританія, Німеччина, Франція, Іспанія, Італія, Південна Корея.

Індикатор ефективності уряду (див. дод. В) показує, що Республіка Польща має такі ж показники, як «Право голосу та підзвітність» і «Політична стабільність та відсутність тероризму» - 50-75 %. У цій групі знаходяться такі країни, як Італія, Греція, Туреччина, Російська Федерація, Саудівська Аравія, Китай, Індія та Індонезія.

Індикатор якості нормативного регулювання вказує на вищі результати, ніж попередні індикатори та надає оцінку 75-90 % (див. дод. Г). Республіка Польща знаходиться в одній площині за якістю нормативного регулювання з такими державами, як: Сполучені Штати Америки, Гренландія, Ісландія, Іспанія, Португалія, Італія, Литва та Латвія.

Верховенство права у Республіці Польща оцінюється індикатором, що дорівнює 50-75 % (див. дод. Д). На такому ж рівні розвитку

знаходяться наступні країни – Словаччина, Хорватія, Румунія, Італія, Саудівська Аравія, Індія, Таїланд, Південно-Африканська республіка.

Контроль за корупцією у Республіці Польща теж оцінюється у 50-75 % зі 100 (див. дод. Е). У цій групі знаходяться такі держави: Латвія, Литва, Білорусь, Чехія, Словаччина, Іспанія, Італія, Саудівська Аравія, Аргентина та Південно-Африканська республіка.

За загальною інформацією, показаною в індикаторах Міжнародного моніторингу Світового банку The Worldwide Governance Indicators (WGI), можна зробити наступні висновки:

- публічне врядування Республіки Польща за 5 із 6 індикаторів оцінюється вище середнього показника (50-75 % зі 100%), що свідчить про добрий, але не відмінний стан та ефективність публічного управління;
- індикатор якості нормативного регулювання – найвищий та складає 75-90 %. Це відображає здатність уряду формулювати та впроваджувати обґрунтовану політику та правила, що сприяють розвитку приватного сектору. Такий самий показник мають США, Ісландія, Італія, Португалія, що свідчить про розвиненість приватного сектору в цих державах;
- Республіка Польща за деякими показниками знаходиться в одній площині з такими розвиненими країнами, як Сполучені Штати Америки, Італія, Іспанія, Південна Корея, що може свідчити про взаємозв'язок якості публічного врядування з економічною стабільністю та розвитком людського потенціалу;
- індикатор якості нормативного регулювання свідчить про ефективність польської політики у цій сфері, а отже, це є успішним досвідом, який може перейняти українське публічне управління.

Далі розглянемо кожний індикатор (percentile rank від 0 до 100 %) детальніше та порівняємо його з якістю врядування (governance), який вимірюється у даному дослідженні від $-2,5$ до $+2,5$ (усі дані за 2019 рік).

«Управління (governance) складається з традицій та установ, за допомогою яких здійснюється влада в країні. Сюди входить процес відбору, контролю та заміни урядів; спроможність уряду ефективно формувати та реалізовувати обґрунтовану політику; а також повага громадян та держави до інституцій, що регулюють економічну та соціальну взаємодію між ними» - таку дефініцію надають автори WGI Даніель Кауфманн, Інститут управління природними ресурсами та брукінг та Аарт Краай, Світовий банк, Економіка розвитку.

1. Індикатор права голосу та підзвітності (Voice and Accountability) інформує про те, наскільки вільно громадяни Польщі можуть брати участь у виборі свого уряду, а також свободу вираження поглядів, об'єднань та ступінь незалежності засобів масової інформації. Цей показник дорівнює $70,94\%$ та відповідає показнику якості врядування у сфері справедливих виборів та підзвітності держави народу $+0,70$.

2. Індикатор політичної стабільності та відсутності насильства (Political Stability and Absence of Violence) вимірює ступінь політичної стабільності та / або політично мотивованого насильства, включаючи тероризм. Цей показник - $64,29\%$, аналогічно йому відповідає показник якості врядування у сфері політичної стабільності та відсутності насильства, що становить $+0,52$.

3. Індикатор ефективності уряду (Government Effectiveness) відображає якість державних послуг, якість державної служби та ступінь її незалежності від політичного тиску, якість формування та реалізації політики у Республіці Польща. Цей показник є вищим за попередні та дорівнює $73,08\%$, в свою чергу оцінка якості врядування становить $+0,60$.

4. Індикатор якості нормативного регулювання (Regulatory Quality) відображає здатність уряду Республіки Польща формулювати та впроваджувати обґрунтовану політику та правила, що сприяють розвитку приватного сектору. Цей показник є найвищим та становить 81, 25 %, аналогічно оцінка якості управління у сфері нормативного регулювання + 1, 01.

5. Індикатор верховенства права (Rule of Law) - показує якою мірою агенти (в значенні агентів публічної політики) довіряють суспільним правилам і дотримуються їх, зокрема, якість виконання контрактів, майнових прав, діяльність міліції та судів, а також ймовірність злочину та насильства. Цей показник дорівнює 66, 35 %, а оцінка якості врядування у сфері верховенства права становить + 0, 45.

6. Індикатор контролю за корупцією (Control of Corruption) - фіксує наскільки публічна влада Республіки Польща здійснюється з приватною вигодою, включаючи як дрібну, так і велику форми корупції, а також "захоплення" держави елітами та приватними інтересами. Цей показник оцінюється в 71, 15 %, в той час якість публічного управління у сфері контролю за корупцією + 0, 60.

Таблиця 2.1.

The Worldwide Governance Indicators (2019 p.)

Назва індикатору	Показник якості публічного управління (Governance), що оцінюється від -2,5 до +2,5	Оцінка індикатору у відсотках (Percentile Rank), що оцінюється від 0 до 100 %
1. Voice and Accountability	+ 0, 70	70, 94 %
2. Political Stability and Absence of Violence	+0, 52	64, 29 %

3. Government Effectiveness	+0,60	73,08 %
4. Regulatory Quality	+1,01	81,25 %
5. Rule of Law	+0,45	66,35%
6. Control of Corruption	+0,60	71,15 %

Джерело: складено автором на основі [14]

Розглянуті дані Міжнародного моніторингу Світового банку The Worldwide Governance Indicators (WGI) дозволяють зробити наступні висновки:

- усі 6 показників якості публічного управління (Governance) Республіки Польща мають позитивні оцінки, що свідчить про відсутність системних чи кризових проблем на законодавчому, виконавчому, судовому та громадському рівнях;
- простежується пряма кореляція (табл. 2.1.) між якістю та ефективністю публічного управління Республіки Польща та результативністю досліджуваних сфер, що відображаються у відсотковому значенні (якість нормативного регулювання – 81,25 % та показник врядування у цій сфері + 1,01) ;
- найбільш показовою та результативною є публічна політика Польщі у таких сферах: нормативне регулювання, що сприяє розвитку приватного сектору; діяльність та ефективність уряду, контроль за корупцією. Отже, саме в цих сферах необхідно вести подальший пошук управлінських паттернів, які можна адаптувати в контекст української публічної політики для підвищення її ефективності.

Наступний індекс, який ми проаналізуємо - Індекс глобальної конкурентоспроможності Global Competitiveness Index (GCI).

Міжнародна конкурентоспроможність країни – це здатність країни створити таке національне бізнес-середовище за умов вільного справедливого ринку, в якому вітчизняні товаровиробники можуть постійно розвивати свої конкурентні переваги, займати й утворювати стійкі позиції на певних сегментах світового ринку, завдяки потужному економічному потенціалу, що забезпечує економічне зростання економіки на інноваційній основі, розвинутій системі ринкових відносин, володінню значним інтелектуальним капіталом та інвестиційними ресурсами, гнучким реагуванням на зміну світової кон'юнктури та, відповідно до цього, диверсифікацією виробництва, максимально відстоюючи реалізацію національних інтересів заради економічної безпеки та високих стандартів життя населення [22].

Для оцінки конкурентоспроможності національної економіки застосовують кількісні (hard data) та якісні (survey data) (експертні та соціологічні) методи. Кількісні – базуються на використанні математичних і статистичних методів для аналізу показників. Це здебільшого стосується обсягів ринку в грошовому чи натуральному вираженні, цін, витрат і факторів, які на них впливають. Даний метод використовують у своїх дослідженнях, передусім, консалтингові фірми, які оцінюють конкурентоспроможність різних країн світу та роблять конкретні техніко-економічні обґрунтування різних методів і підходів до їх підвищення. Кількісний аналіз доповнює якісний, оскільки не всі фактори та механізми зростання конкурентних переваг нагромадження потенціалу конкурентоспроможності можна виміряти. Цей метод є точним, хоча й дає можливість оцінити явище через певний проміжок часу [30].

Індекс глобальної конкурентоспроможності (за 2019 рік) охоплює 141 економіку, вимірює національну конкурентоспроможність, яка

визначається як сукупність інститутів, політики та факторів, що визначають рівень продуктивності [3].

Індекс є щорічним критерієм для тих, хто розробляє та здійснює політику, щоб вийти за межі короткотермінових та реакційних заходів та замість цього оцінити свій прогрес на основі повної сукупності факторів, що визначають ефективність діяльності. GCI складається зі 113 індикаторів, які поділяються на 12 контрольних показників:

1. Інституції (Institutions)
2. Інфраструктура (Infrastructure)
3. Розвиток ІКТ (ICT adoption)
4. Макроекономічна стабільність (Macroeconomic stability)
5. Охорона здоров'я (Health)
6. Освіта і професійна підготовка (Skills)
7. Ефективність ринку товарів (Product market)
8. Ефективність ринку праці (Labour market)
9. Фінансова система (Financial system)
10. Розмір ринку (Market size)
11. Відповідність бізнесу сучасним вимогам (Business dynamism)
12. Інновації (Innovation capability)

Перша п'ятірка конкурентоспроможних держав за даними рейтингу: Сінгапур, Сполучені Штати Америки, Гонконг, Нідерланди та Швейцарія.

Польща займає 37 місце із 141 (після Португалії, Словенії та Саудівської Аравії) з показником 68.9 зі 100. Розглянемо детальніше 12 контрольних показників конкурентоспроможності щодо Республіки Польща.

У категорії «Сприятливе середовище» (Enabling Environment) знаходяться 4 показники:

- 1) за показником якості інституцій Польща займає 60 місце (з оцінкою 56 / 100) – це свідчить про вище за середнє значення оцінки, але є місце для розвитку;
- 2) за показником якості інфраструктури - 25 місце серед 141 країни (оцінка 81 / 100) – тобто Республіка Польща входить до 25 кращих країн за якістю інфраструктури;
- 3) за показником сприйняття ІКТ країна займає 51 місце (оцінка 65 / 100) – тож інформаційно-комунікаційні технології в Польщі є сприятливими для розвитку суспільства та держави в цілому;
- 4) показник макроекономічної стабільності – найвищий з оцінкою 100 зі 100 – Польща та ще 32 країни мають такий результат та поділяють між собою 1 місце в рейтингу.

Отже, у категорії «Сприятливе середовище» найкращим показником є макроекономічне становище Республіки Польща. Це свідчить про стійку макроекономічну кон'юнктуру в країні, відсутність інфляції та зовнішнього боргу.

Категорія «Людський капітал» містить 2 показники:

- 1) якість охорони здоров'я у Республіці Польща знаходиться на другому місці серед усіх показників та займає 54 серед досліджуваних країн (оцінка 84 / 100);
- 2) якість освіти та професійної підготовки у Польщі займає 34 місце у рейтингу держав, відображаючи високий рівень освіти в зазначеній країні (оцінка 72 / 100);

Отже, якість та ефективність соціальних послуг та соціальної політики Республіки Польща демонструють високі показники. Зважаючи на це, проводячи соціальні реформи в Україні можна звертатися до позитивного досвіду польської держави.

Категорія «Ринки» має 4 показники:

- 1) за ефективністю ринку товарів Польща входить до 50 кращих країн в рейтингу (оцінка 58 / 100);
- 2) ефективність ринку праці забезпечує її середину рейтингу, точніше 70 місце (оцінка 60 / 100);
- 3) фінансова система Польщі знаходиться на 57 місці у рейтингу (64 / 100);
- 4) за розміром ринку Польща займає 22 місце серед усіх досліджуваних країн (оцінка 74 / 100).

Виходячи з даних показників, можна зробити висновок, що розмір польського ринку є одним з найбільших серед країн, що досліджувались, та має не дуже значну ефективність. Наприклад, ефективність ринку праці знаходиться на 70 місці у рейтингу зі 141 державою, проте ринок товарів є достатньо якісним (50 місце). Фінансова система Польщі є стійкою та такою, що розвиваються (57 місце).

У категорію «Інноваційна екосистема» входить 2 показники:

- 1) за розвитком та динамічністю бізнесу (відповідністю бізнесу вимогам часу) Польща займає 59 місце (оцінка 62 / 100), що є високим показником як для країни колишньої планової економіки;
- 2) за розвитком та спроможністю до інновацій Польща також має достатньо лідерські позиції - 39 місце (оцінка 50 / 100).

Виходячи з наведених даних Індексу глобальної конкурентоспроможності Global Competitiveness Index (GCI) можна зробити наступні висновки:

- усі показники індикаторів є більшими за середнє значення, що вказує на розвиненість та ефективність публічного управління Республіки Польща у цих сферах;
- найнижчі показники серед усіх індикаторів – якість інституцій (60 місце) та ефективність ринку праці (70 місце), хоча відносно загальної кількості країн це достатній показник розвитку;

- найкращі показники індикаторів, на нашу думку, свідчать про ефективне публічне управління у таких сферах, як макроекономіка, ринкова економіка, інфраструктура, охорона здоров'я та освіта. Саме реформи та управління цими сферами можна розглядати як успішний досвід для України.

Наступний індекс, який ми розглянули, створений антикорупційною організацією Transparency International - Індекс сприйняття корупції (The Corruption Perceptions Index (CPI)). Місія засновників Індексу - зупинити корупцію та сприяти прозорості, підзвітності та доброчесності на всіх рівнях та в усіх секторах суспільства [12].

За визначенням засновників Індексу «корупція – це зловживання довіреною владою з метою отримання приватної вигоди. Корупція руйнує довіру, послаблює демократію, гальмує економічний розвиток та ще більше посилює нерівність, бідність, соціальний поділ та екологічну кризу» [12].

У 2019 році дослідження Індексу сприйняття корупції охопило 198 країн. Республіка Польща ввійшла в 50 найкращих держав за рівнем корупції, зайнявши 41 місце з оцінкою 58 / 100 (див. дод. Ж).

Показана динаміка за останні 8 років (див. дод. К) свідчить, що невеликий рівень корупції у Республіці Польща є майже сталим, тобто немає досить вираженої ні негативної, ні позитивної тенденції. Проте дані Індексу також свідчать про доволі ефективне публічне управління у сфері боротьби з корупцією. Тому сприйняття корупції та її регулювання на публічному рівні – це також позитивний кейс Польщі для екстраполяції його в український контекст.

Наступний індекс - Індекс соціального прогресу (Social Progress Index (SPI)). Його засновники говорять, що Індекс соціального прогресу - це новий спосіб визначити успіх нашого суспільства. Це комплексний

показник реальної якості життя, незалежний від економічних показників. Індекс соціального прогресу призначений доповнювати, а не замінювати такі економічні показники, як ВВП [8].

Майкл Грін, генеральний директор компанії Social Progress Imperative у своєму виступі на TED talk “What the Social Progress Index Can Reveal About Your Country” сказав: «Країнам потрібен новий показник, який оцінює та кількісно визначає речі, які насправді важливі для реальних людей: чи достатньо мені їсти? Чи маю я притулок? Чи можу я отримати освіту? Індекс соціального прогресу був створений для задоволення цієї потреби» На дод. Л можна подивитись на які питання відповідає Індекс [8].

Індекс соціального прогресу допомагає владі зрозуміти, як насправді живуть люди і «хто залишається позаду». Завдяки цьому новому розумінню вони можуть розробляти політику, засновану на фактах, ефективніше розподіляти ресурси і спрямовувати свої дії на дійсно важливі речі, які турбують суспільство. Замість того, щоб підкреслювати традиційні виміри успіху, такі як доходи та інвестиції, автори вимірюють 50 соціальних та екологічних показників, щоб створити більш чітку картину того, яким є життя насправді для повсякденних людей.

За даними Індексу SPI 2020 року (див. дод. М), Республіка Польща займає 31 місце зі 163 країн за рівнем соціального прогресу із оцінкою 84.32 зі 100. Причому ВВП на душу населення складає \$33,086 (37 місце із 163). Базові людські потреби (харчування і базове медичне забезпечення; вода і санітарія; притулок; персональна безпека) задовольняються в країні майже повністю, показник індикатору - 94.44 / 100. Основи благополуччя (Foundations of Wellbeing), в які входять: доступ до базових знань; доступ до інформації та комунікацій; здоров'я та благополуччя; якість навколишнього середовища) також мають

високий показник, який дорівнює 83.67 / 100. Доступ до можливостей (персональні права; персональна свобода та вибір; інклюзивність; доступ до вищої освіти) – 74.86 / 100.

Останній індекс, який ми дослідили - Індекс громадянського суспільства (Civil Society Organization Sustainability Index (CSOSI), для того, щоб дослідити публічну політику «знизу вверху». Індекс оцінює спроможність громадянського суспільства виступати одночасно як короткостроковим партнером у впровадженні рішень щодо розвитку, так і довгостроковим фактором у забезпеченні стабільності результатів розвитку [1].

Індекс аналізує 7 ключових компонентів: правове середовище, організаційна спроможність, фінансова життєздатність, адвокація (захист інтересів), надання послуг, галузева інфраструктура та суспільний імідж.

Показники оцінюються в балах від 1 до 7, де 1 – це найкращий показник, а, відповідно, 7 - найгірший. Також показники поділені та відображають три рівні громадянського суспільства – від 1 до 3 – сильний «третій сектор»; від 3 до 5 – такий, що розвивається; від 5 до 7 – «замкнений» або слабкий [1].

Згідно з даними індексу CSOSI, громадянське суспільство Польщі відноситься до активного, маючи показник – 2.7, проте починаючи з 2015 року простежуються тенденція послаблення третього сектору (див. дод. Н).

Тож можна зробити висновок, що громадянське суспільство Польщі останні 5 років відіграє меншу роль у публічній політиці держави. Можливо, це пов'язано з покращенням економічного становища країни, коли головними у вирішенні суспільно-значимих проблем є, насамперед, уряд та бізнес.

Аналіз оцінки якості публічного управління у Республіці Польща на основі міжнародних рейтингів дає можливість зробити наступні висновки:

- згідно з даними Міжнародного моніторингу Світового банку The Worldwide Governance Indicators (WGI), публічне врядування Республіки Польща оцінюється вище середнього показника (50-75 % зі 100%), що свідчить про добрий, але не відмінний стан та ефективність публічного управління;
- індикатор якості нормативного регулювання (за індексом WGI) – найвищий та складає 75-90 %. Це відображає здатність уряду формулювати та впроваджувати обґрунтовану політику та правила, що сприяють розвитку приватного сектору;
- індикатор якості нормативного регулювання (за індексом WGI) свідчить про ефективність польської політики у цій сфері, а отже, це є успішним досвідом, який може перейняти українське публічне управління;
- усі 6 показників якості публічного управління (Governance) Республіки Польща мають позитивні оцінки, що свідчить про відсутність системних чи кризових проблем на законодавчому, виконавчому, судовому та громадському рівнях (за індексом WGI);
- простежується пряма кореляція (табл. 2.1.) між якістю та ефективністю публічного управління Республіки Польща та результативністю досліджуваних сфер, що відображаються у відсотковому значенні (якість нормативного регулювання – 81, 25 % та показник врядування у цій сфері + 1,01) ;
- найбільш показовою та результативною є публічна політика Польщі у таких сферах (за індексом WGI): нормативне регулювання, що сприяє розвитку приватного сектору;

діяльність та ефективність уряду, контроль за корупцією. Отже, саме в цих сферах необхідно вести подальший пошук управлінських паттернів, які можна адаптувати в контекст української публічної політики для підвищення її ефективності.

- усі показники індикаторів (за індексом GCI) є більшими за середнє значення, що вказує на розвиненість та ефективність публічного управління Республіки Польща у цих сферах;
- найкращі показники індикаторів (за індексом GCI), на нашу думку, свідчать про ефективне публічне управління у таких сферах, як макроекономіка, ринкова економіка, інфраструктура, охорона здоров'я та освіта. Саме реформи та управління цими сферами можна розглядати як успішний досвід для України.
- сприйняття корупції та її регулювання на публічному рівні – це позитивний кейс Польщі для екстраполяції його в український контекст (за індексом CPI);
- громадянське суспільство Польщі останні 5 років відіграє меншу роль у публічній політиці держави. Можливо, це пов'язано з покращенням економічного становища країни, коли головними у вирішенні суспільно-значимих проблем є, насамперед, уряд та бізнес (згідно з даними індексу CSOSI).

2.3. Порівняльний аналіз показників ефективності публічного управління в Україні та Республіці Польща

Для того, щоб компаративний аналіз якості державних та громадських інституцій двох держав був об'єктивний та адекватно відображав (оцінював) поточну ситуацію в Україні та Республіці Польща, було вирішено звернутись до міжнародних рейтингів, які були описані у попередньому розділі. Тож, у цьому розділі ми проаналізували

наступні рейтинги: Міжнародний моніторинг Світового банку The Worldwide Governance Indicators (WGI), Індекс глобальної конкурентоспроможності Global Competitiveness Index (GCI), Індекс сприйняття корупції The Corruption Perceptions Index (CPI), Індекс соціального прогресу Social Progress Index (SPI), Індекс громадянського суспільства Civil Society Organization Sustainability Index (CSOSI).

Порівняльна таблиця (табл. 2.2.) показників якості публічного управління (Governance) в Україні та Республіці Польща та оцінок 6 індикаторів, виконана на основі даних Міжнародного моніторингу Світового банку The Worldwide Governance Indicators (WGI) за 2019 рік дає можливість зробити наступні спостереження:

- якість та ефективність врядування в Україні оцінена (у 5 із 6 індикаторів) від'ємними показниками, що означає слабкий рівень розробки, впровадження та реалізації публічної політики;

- найвищий показник якості врядування в Україні знаходиться у сфері «Права голосу та підзвітності», проте, відносно Польщі позитивний результат є незначним (+ 0, 06 в Україні та + 0, 70 в Польщі);

- індикатор політичної стабільності та відсутності насильства в Україні має найгірший показник (8, 57 % зі 100 %). Очевидно, це пов'язується з президентськими виборами, приходом до влади нової політичної сили «Слуга народу», розпуском Верховної Ради VIII скликання та до цього часу невирішеним конфліктом на Донбасі;

- ефективність уряду Республіки Польща є значно вищою, ніж в Україні (- 0, 30 в Україні та + 0, 60 у Польщі, 39, 90 % оцінюється ефективність українського уряду, і майже у два рази політика польського уряду є більш дієвою - 73, 08 %). Це може свідчити про стратегічну невизначеність та високу ступінь корумпованості виконавчої гілки влади України;

- якість нормативного регулювання в Україні також вдвічі гірша ніж у польській державі (42, 31 % в Україні та 81, 25 % у Польщі). Це прямим чином впливає на слабку діяльність малого та середнього бізнесу в Україні, таким чином призводячи до економічного спаду та регресу. Республіка Польща націлена на якісне та відкрите функціонування підприємств малого та середнього бізнесу, стимулюючи таким чином економічний розвиток держави;

- індикатори верховенства права та контролю за корупцією в Україні мають схожі найнижчі показники (після індикатору політичної стабільності) та є основними, на нашу думку, негативними чинниками розвитку публічного управління. Для порівняння, індикатор верховенства права у нашій державі становить 25, 48 %, в той час як у сусідній країні Польщі – 66, 35 %. Ефективність контролю за корупцією в Україні оцінюється у 26, 44 %, на противагу 71, 15 % у Республіці Польща.

Отримані результати порівняння якості та ефективності публічного управління в Україні та Польщі свідчать про:

- значну різницю у ступені розвиненості систем публічної політики двох країн;

- відставання України від Польської республіки за всіма статистичними показниками The Worldwide Governance Indicators (WGI) майже удвічі;

- значний ступінь політичної нестабільності та політичного насильства, пов'язаний з постійною зміною влади та її неспроможністю вирішити конфлікт на Донбасі;

- неефективність уряду у здійсненні політик, що пояснюється, насамперед, стратегічною невизначеністю та високим ступенем корумпованості виконавчої гілки влади України;

- системну кризу нашої держави у сферах верховенства права та контролю за корупцією, що прямим чином впливає на неефективність усіх реформ;

- найкращі практики та досягнення публічного управління Республіки Польща у сферах нормативного регулювання та контролю за корупцією можуть бути адаптовані в Україні.

Таблиця 2.2.

Показники України та Республіки Польща у WGI (2019)

Назва індикатору The Worldwide Governance Indicators (WGI)	Показник якості публічного управління (від -2,5 до +2,5) в Україні	Показник якості публічного управління (від -2,5 до +2,5) у Республіці Польща	Оцінка індикатору (%) в Україні	Оцінка індикатору (%) у Республіці Польща
1. Voice and Accountability	+ 0, 06	+ 0, 70	48, 28 %	70, 94 %
2. Political Stability and Absence of Violence	- 1, 52	+0, 52	8, 57 %	64, 29 %
3. Government Effectiveness	- 0, 30	+0, 60	39, 90 %	73, 08 %
4. Regulatory Quality	- 0, 26	+1, 01	42, 31 %	81, 25 %
5. Rule of Law	- 0, 70	+0, 45	25, 48 %	66, 35%
6. Control of Corruption	- 0, 71	+0, 60	26, 44 %	71, 15 %

Джерело: складено автором на основі [14]

Згідно Індексу глобальної конкурентоспроможності Global Competitiveness Index (GCI), Польща займає 37 місце із загальним показником 68.9, Україна розташувалась на 85 місці із 141 держави (з показником 57).

У категорії «Сприятливе середовище» (Enabling Environment):

- за показником якості інституцій Польща займає 60 місце, в той час Україна -104;
- за показником якості інфраструктури Польща входить у 25 найкращих країн, Україна займає 57 позицію;
- за показником сприйняття ІКТ Польща стоїть на 51 місці, Україна – на 78 позиції;
- показник макроекономічної стабільності у Польщі найвищий з оцінкою 100 зі 100 – Польща та ще 32 країни мають такий результат та поділяють між собою 1 місце в рейтингу. В Україні цей показник один з найгірших – 133 місце серед 141 країни;

Отже, неефективне публічне управління в Україні призвело до кризової макроекономічної ситуації. Польща – є однією з країн-еталонів для наслідування виходу з такої кризи. Тому, актуальним завданням для українських фахівців у галузі макроекономічних процесів стане вивчення досвіду Польщі, на основі якого можна створити власні концепції подолання кризових явищ в економіці.

Категорія «Людський капітал» показує, що:

- якість охорони здоров'я у Республіці Польща та Україні також знаходяться на різних рівнях розвитку – Польща займає 54 місце, Україна – 101 місце. Це говорить про те, що Україна має звертатися до досвіду Польщі у сфері охорони здоров'я.
- за якістю освіти та професійної підготовки Польща займає 34 місце у рейтингу держав, Україна – 44 місце.

Категорія «Ринки» відображає, що:

- за ефективністю ринку товарів Польща входить до 50 кращих країн в рейтингу, Україна знаходиться на 57 місці;
- Україна випереджає Польщу за ефективністю ринку праці, її позиція в рейтингу - 59, в той час як Польща на 70 місці.
- фінансова система Польщі знаходиться на 57 місці у рейтингу, в той час як Україна займає 136 позицію зі 141 країни;
- за розміром ринку Польща займає 22 місце серед усіх досліджуваних країн, Україна на 47 місці.

Категорія «Інноваційна екосистема» відбиває наступні показники:

- за розвитком та динамічністю бізнесу (відповідністю бізнесу вимогам часу) Польща займає 59 місце, Україна стоїть на 85 місці у рейтингу;
- за розвитком та спроможністю до інновацій Польща має 39 місце, наша держава на 60 місці (оцінка 50 / 100).

Отже, згідно Індексу глобальної конкурентоспроможності країн Global Competitiveness Index (табл. 2.3.) Польща випереджає Україну за всіма показниками, крім ефективності ринку праці. Найгірші результати Україна має у таких сферах: якість інституцій (104 місце), макроекономічна стабільність (133 місце), охорона здоров'я (101 місце), фінансова система (136). Найкращі результати у таких сферах: освіта і професійна підготовка (44 місце), розмір ринку (47 місце). Тобто, на даний період часу майже за всіма показниками (особливо, які прямо стосуються економіки) Україна не є конкурентоспроможною на міжнародній арені. В той час, Польща, навпаки, має успіх у фінансових сферах, це: інфраструктура (25 місце), макроекономічна стабільність (1 місце), освіта і професійна підготовка (34 місце), розмір ринку (22 місце), інноваційна спроможність (39 місце).

Таблиця 2.3.

Global Competitiveness Index (GCI)

Назва індикатору Global Competitiveness Index (GCI)	Місце в рейтингу (Україна)	Місце в рейтингу (Польща)
Місце в загальному рейтингу	85	37
Institutions	104	60
Infrastructure	57	25
ICT adoption	78	51
Macroeconomic Stability	133	1
Health	101	54
Skills	44	34
Product market	57	50
Labour market	59	70
Financial system	136	57
Market size	47	22
Business dynamism	85	59
Innovation capability	60	39

Джерело: складено автором на основі [3]

Індекс сприйняття корупції The Corruption Perceptions Index (CPI) знову вказує на велику різницю між двома державами. Польща знаходиться на 41 місці (58 балів) у рейтингу 198 держав, Україна ж займає 126 позицію (з оцінкою 30 балів зі 100).

За даними Індексу громадянського суспільства Civil Society Organization Sustainability Index (CSOSI), громадянське суспільство

Польщі визначається як активне та має загальну оцінку 2.7 (де 1 – найкращий показник, 7 – найгірший). Громадянське суспільство в Україні визначається таким, що розвивається з загальною оцінкою 3.2. Незважаючи, на досить схожі показники, у двох країнах простежуються різний тренд. На відміну від тенденції спаду активності громадянського суспільства у Польщі (див. дод. Н), відзначається підвищення активності третього сектору в Україні (див. дод. П).

Проаналізувавши дані Міжнародного моніторингу Світового банку The Worldwide Governance Indicators (WGI), Індексу глобальної конкурентоспроможності Global Competitiveness Index (GCI), Індексу сприйняття корупції The Corruption Perceptions Index (CPI), Індексу соціального прогресу Social Progress Index (SPI), Індексу громадянського суспільства Civil Society Organization Sustainability Index (CSOSI) ми дійшли до наступних висновків:

- спостерігається значна різниця у ступені розвиненості систем публічної політики України та Польщі;
- за всіма статистичними показниками The Worldwide Governance Indicators (WGI) Польща випереджає Україну майже удвічі;
- значний ступінь політичної нестабільності та політичного насильства в Україні, пов'язаний з постійною зміною влади та її неспроможністю вирішити конфлікт на Донбасі;
- неефективність уряду у здійсненні політик пояснюється, насамперед, стратегічною невизначеністю та високим ступенем корумпованості виконавчої гілки влади України;
- відсутність результативності реформ пояснюється системною кризою нашої держави у сферах верховенства права та контролю за корупцією;

- найкращі практики та досягнення публічного управління Республіки Польща у сферах нормативного регулювання та контролю за корупцією можуть бути адаптовані в Україні;

- неефективне публічне управління в Україні призвело до кризової макроекономічної ситуації. Актуальним завданням для українських фахівців у галузі макроекономічних процесів стане вивчення досвіду Польщі, на основі якого можна створити власні концепції подолання кризових явищ в економіці;

- Україна займає останні позиції (126 місце серед 198 країн) в рейтингу Індекс сприйняття корупції The Corruption Perceptions Index (CPI), в той час як Польща входить в 50 найкращих країн світу за рівнем контролю за корупційною системою. Польща має стати прикладом для нашої держави у цій сфері;

- незважаючи на негативні показники національної публічної політики «згори вниз», українське громадянське суспільство має тенденцію до розвитку та покращення результатів своєї діяльності за останні роки. Можливо, саме третій сектор стане тією рушійною силою, яка зможе здійснити якісні зміни у нашій державі.

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Пріоритети реформування національної системи публічного управління

На даний час існують такі ключові загрози державному розвитку: загострення регіональної «іншості» та політичного регіоналізму, порушення ефективної співпраці «центр-регіони» та «регіон-регіон»; наявність регіональної асиметрії у проектах державного бюджету, недосконалість управління на регіональному та місцевому рівнях. Результат такої політики призвів до диспропорцій у регіональному розвитку та посилив процеси дезінтеграції в державі.

Професор С. Телешун так відобразив проблеми українського управління: «Сучасна Україна – транзитне суспільство початку ХХІ ст., яке знаходиться в стані активного формування нових соціально-економічних, політичних відносин та суспільних інститутів. Ці процеси відбуваються на тлі перманентних суспільно-політичних та економічних криз, які і є основною ознакою перехідного суспільства. Кризові явища, що притаманні політичній системі України, насамперед пов'язані з особливістю формування «нових демократій», які характеризуються потужною політичною і соціальною поляризацією суспільства, економізацією політичного простору, правовим нігілізмом, корпоратизацією владних відносин на тлі жорсткої конкуренції щодо отримання, перерозподілу і легалізації різних форм і видів власності. Пошук оптимальної моделі влади в Україні синхронізується з перманентною боротьбою основних фінансово-політичних груп впливу за право контролювати розподіл власності, бюджетні та сировинні ресурси через політичні та державні інституції. Будівництво збалансованої та якісної вертикалі управління зіштовхується з

світоглядними протиріччями у середовищі національної управлінської еліти, її економічними інтересами та зовнішньополітичними викликами» [33].

Український кейс національної моделі публічної політики, який характеризується суперечливими тенденціями. З одного боку, в українській моделі відображаються глобальні тренди формування публічної політики, які включають інноваційні форми взаємодії між акторами; з іншого – реалізуються імітаційні практики, не завжди пов'язані з нарощуванням ресурсів публічності та розвитком демократичних основ, які не дозволяють країні вийти на новий рівень відносин між суб'єктами і створити сприятливі умови для формування деліберативної демократії та повноцінного суспільного процесу [36].

Для систем, що знаходяться в процесі трансформації, формування публічної політики набуває особливого змісту. Особливо гостро це питання стоїть перед сучасною Україною, яка знаходиться в стані вирішення проблем, викликаних глибокими політичною й економічною кризами. Різкі і хворобливі зміни, що відбуваються в українській політиці, викликані різними внутрішніми та зовнішніми умовами в поєднанні з нестабільними політичними інститутами, правовою системою, яка постійно реформується, громадянським суспільством, яке знаходиться в стані свого формування, і наявністю зовнішньої загрози, вимагають нового формату публічної політики. Визначення можливості застосування існуючих моделей формування публічної політики для аналізу перехідних систем є одним із невирішених завдань, що стоять перед дослідниками [36].

Серед основних проблем публічного управління, можна виокремити наступні: відсутність чіткого визначення політичного лідера реформи, нестача орієнтовного обсягу видатків на реалізацію всіх

заходів реформування, недостатня компетентність державних службовців та відсутність оцінки діяльності їх роботи.

Ефективне реформування публічного управління ускладнюється такими системними проблемами, вирішення яких є найбільш терміновим для подальшого успішного впровадження реформи публічного управління:

- недостатня якість планування: нерелевантність заходів досягненню поставлених цілей; забюрократизованість внутрішніх процедур погодження та прийняття будь-якого рішення, перевантаження державних службовців системою доручень та публічними запитами, в результаті чого не залишається часу та мотивації, окрім як реагувати на внутрішню бюрократію.
- нереформованість системи управління персоналом, та, як наслідок, масове нерозуміння співробітниками кадрових служб суті процесу відбору та розвитку персоналу, що призводить до значного погіршення якості процедур конкурсного відбору, формального встановлення ключових показників ефективності, неякісного оцінювання рівня досягнення державними службовцями ключових показників ефективності;
- законодавчі обмеження, без зміни яких у Кабінету Міністрів не вистачає повноважень для реалізації низки ключових завдань в рамках реформи;
- низька якість операційного менеджменту реформи;
- непрозорість низки ключових процедур, які впроваджуються в рамках реформи, що знижує можливий позитивний ефект від інновацій на посилення спроможності державної служби, зокрема, в частинах призначення/звільнення державних службовців та визначення цільових показників ефективності

для державних службовців і їхнє щорічне оцінювання та ін. [21].

3.2. Рекомендації щодо удосконалення системи публічного управління в Україні з урахуванням польського досвіду

Польща, завдяки своєму досвіду трансформації, може підтримувати Україну в основному за трьома напрямками:

- створення умов для розвитку сектору малого та середнього підприємництва (МСП);
- реформа місцевого самоврядування;
- побудова комплексної антикорупційної системи.

1. Створення умов для розвитку сектору малого та середнього підприємництва (МСП)

Масовий розвиток підприємництва, мікро-, малого та середнього, повинен становити важливий елемент економічного зростання в Україні. Розвиток МСП сприяє не лише розвитку процвітання, але й демократії, будуючи стабільний середній клас. Тому терміновими є реформи для поліпшення умов ведення бізнесу в Україні. До основних проблем, визначених як бар'єри для доброго функціонування сектору МСП в Україні, належать: складна податкова система, яка створює преференції для великих компаній, неефективне інституційне середовище та надмірне регулювання економічної діяльності.

Системі перешкоджають спеціальні податкові преференції щодо ПДВ та збору на прибуток для певних секторів. Отже, необхідно спростити податкові адміністративні зобов'язання (також при імпорті та експорті) та уніфікувати ставки ПДВ та збору на прибуток.

Необхідний комплекс заходів щодо зміцнення інституційного ділового середовища з метою забезпечення чесної конкуренції.

Важливим елементом підтримки конкуренції могло б стати посилення повноважень органу із захисту конкуренції, аналогічного польському UOKiK [16].

З метою створення умов для вільної конкуренції необхідно, зокрема, обмежити перелік видів діяльності, на які поширюються концесії, дозволи і ліцензії, і обмежити межі дискреційних повноважень адміністрації щодо підприємств і економічного обороту.

2. Реформа місцевого самоврядування

Реформа місцевого самоврядування в Україні необхідна для виходу з соціального, політичного та економічного глухого кута. В даний час простежується слабка позиція органів місцевого самоврядування по відношенню до центральної адміністрації. Органи державного управління, які безпосередньо підзвітні центральним органам влади, а не місцевій громаді, грають ключову роль в ухваленні рішень, особливо фінансових, і діяльності на місцевому рівні. Більш того, ця залежність стає постійною через недостатню фінансову самостійність місцевого самоврядування - місцеві податки і збори низькі, тому місцеві бюджети залежать від субсидій з центрального бюджету. Це породжує відсутність незалежності в ухваленні рішень, а також непрозорість.

3. Побудова комплексної антикорупційної системи

Комплексне запобігання корупції в Україні необхідне для відновлення довіри громадськості до представників влади та державної адміністрації та її посадових осіб, а отже, для створення основ постійних системних змін. Важливу роль у запобіганні корупції, серед іншого, відіграють відповідні процедури законодавства про державні закупівлі та обов'язок використовувати тендери та зобов'язання подавати декларації про майно особами, які виконують державні функції.

Польський досвід та успіхи можуть бути цінними в цьому відношенні. Варто розглянути питання про створення в Україні

антикорупційних механізмів: оперативно-розшукових (збір винних у злочинах), контролю (державні закупівлі та декларації про майно), інформаційних та освітніх.

Базова оцінка SIGMA надає Україні системний і вимірюваний алгоритм подальшої реалізації реформи державного управління. Відповідно до пропозицій SIGMA основними пріоритетами на наступний період є:

- забезпечення фінансування та фінансової стабільності реформи в державному бюджеті України;
- зміцнення спроможності Уряду формувати й реалізовувати обґрунтовану ефективну політику і законодавство;
- впровадження прозорості і цільової класифікації посад державної служби та системи заробітної плати в державному управлінні;
- удосконалення підзвітності різних центральних органів виконавчої влади та забезпечення ефективної організації міністерств;
- забезпечення ефективних засобів правового захисту у сфері доступу до інформації для громадян;
- прийняття і реалізація Закону про загальну адміністративну процедуру;
- вдосконалення послуг для громадян, включаючи електронне управління.

Враховуючи, що міжнародні рейтинги якості державного управління досліджуваних країн показують напрям розвитку того чи іншого явища, рекомендувати Уряду використовувати їх для аналізу проблемних питань в його політиці і визначатись з пріоритетами та програмними заходами при розробці секторальних стратегій, які могли б зменшити вірогідність виникнення конфліктів й знизити критичні ризики в державі. Наскільки гнучким і продуктивним може бути подальший етап модернізації, залежить від того, наскільки він

сформований на основі критичного ставлення до досвіду інших держав і здатності запропонувати новітню модель державного управління, враховуючи зовнішні фактори самого процесу модернізації, серед яких найбільш актуальними можна виділити геополітичні, економічні, безпекові, екологічні, культурні, що суттєво впливають на цивілізаційний вибір та на формування відповідного інституційного механізму [21].

Основою публічної політики України в сучасних економічних умовах та з бюджетними обмеженнями повинно бути поєднання єдиних принципів та норм, взятих з досвіду країн ЄС, та їх впровадження у власний сценарій розвитку. Тому, особливо на основі досвіду Польщі, необхідно розробити ті принципи, які стануть ключовими у створенні та реалізації публічної політики в Україні.

Іншим важливим елементом реформ є довгостроковий характер публічної політики, оскільки він вимагає стратегічного бачення цілей, яких потрібно досягти. Тому одним із найважливіших напрямків політики є розробка стратегій розвитку окремих областей, міст та регіонів.

В умовах глобалізованої світової економіки, посиленого впливу міжнародних організацій та транснаціональних корпорацій держава повинна співпрацювати з регіонами як з рівноправними партнерами. Як результат, це принесе економічне зростання та покращить рівень життя. Це означає, що регіональна політика повинна бути ринковою. Створюючи умови, в яких ринкові відносини розвиваються найбільш ефективно, регіональна і державна політика сприятиме найбільш ефективному вирішенню нагальних проблем держави.

ВИСНОВКИ

Досліджено концептуальну сутність категорії «публічне управління» та виявлено, що публічне управління на сучасному етапі розвитку складається не лише з органів державної влади. Це також соціальні, економічні, громадські підсистеми та мережі, які визначають, впроваджують, реалізують, координують, перевіряють систему публічної політики.

Визначено складові системи публічного управління та ознайомлено з методичними підходами до його аналізу, на основі чого зрозуміло, що існує безліч різноманітних підходів та методів аналізу публічного управління. Одні з найбільш популярних: системний, мережевий, інституціональний, неінституціональний, менеджеріальний. В нашому дослідженні ми використовуємо неінституціональний підхід, який характеризує публічне управління з позиції двох моделей: «згори – вниз» та «знизу – вгору». Основні індикатори, які дають змогу проаналізувати якість публічної політики це: участь у прийнятті державних рішень; консенсус при прийнятті рішень; стратегічне бачення; зворотний зв'язок; ефективність під час проведення державної політики; відповідальність всіх учасників процесу; прозорість; рівноправність; верховенство закону.

Ефективність та якість державного управління можна проаналізувати за такими показниками як: результати (блага, тобто послуги, що надаються державними інститутами) і наслідки (вплив наданих послуг на значення соціальних і економічних індикаторів).

Досліджено практику реформування системи публічного управління та здійснено аналіз якості публічного управління у Республіці Польща за даними Міжнародного моніторингу Світового банку The Worldwide Governance Indicators (WGI), Індексу глобальної конкурентоспроможності Global Competitiveness Index (GCI), Індексу

сприйняття корупції The Corruption Perceptions Index (CPI), Індексу соціального прогресу Social Progress Index (SPI), Індексу громадянського суспільства Civil Society Organization Sustainability Index (CSOSI) ми дійшли до наступних висновків:

- згідно з даними Міжнародного моніторингу Світового банку The Worldwide Governance Indicators (WGI), публічне врядування Республіки Польща оцінюється вище середнього показника (50-75 % зі 100%), що свідчить про добрий, але не відмінний стан та ефективність публічного управління;
- індикатор якості нормативного регулювання (за індексом WGI) – найвищий та складає 75-90 %. Це відображає здатність уряду формулювати та впроваджувати обґрунтовану політику та правила, що сприяють розвитку приватного сектору;
- індикатор якості нормативного регулювання (за індексом WGI) свідчить про ефективність польської політики у цій сфері, а отже, це є успішним досвідом, який може перейняти українське публічне управління;
- усі 6 показників якості публічного управління (Governance) Республіки Польща мають позитивні оцінки, що свідчить про відсутність системних чи кризових проблем на законодавчому, виконавчому, судовому та громадському рівнях (за індексом WGI);
- простежується пряма кореляція (табл. 2.1.) між якістю та ефективністю публічного управління Республіки Польща та результативністю досліджуваних сфер, що відображаються у відсотковому значенні (якість нормативного регулювання – 81, 25 % та показник врядування у цій сфері + 1,01) ;
- найбільш показовою та результативною є публічна політика Польщі у таких сферах (за індексом WGI): нормативне

регулювання, що сприяє розвитку приватного сектору; діяльність та ефективність уряду, контроль за корупцією. Отже, саме в цих сферах необхідно вести подальший пошук управлінських паттернів, які можна адаптувати в контекст української публічної політики для підвищення її ефективності.

- усі показники індикаторів (за індексом GCI) є більшими за середнє значення, що вказує на розвиненість та ефективність публічного управління Республіки Польща у цих сферах;
- найкращі показники індикаторів (за індексом GCI), на нашу думку, свідчать про ефективне публічне управління у таких сферах, як макроекономіка, ринкова економіка, інфраструктура, охорона здоров'я та освіта. Саме реформи та управління цими сферами можна розглядати як успішний досвід для України.
- сприйняття корупції та її регулювання на публічному рівні – це позитивний кейс Польщі для екстраполяції його в український контекст (за індексом CPI);
- громадянське суспільство Польщі останні 5 років відіграє меншу роль у публічній політиці держави. Можливо, це пов'язано з покращенням економічного становища країни, коли головними у вирішенні суспільно-значимих проблем є, насамперед, уряд та бізнес (згідно з даними індексу CSOSI).

Здійснено порівняльний аналіз показників ефективності публічного управління в Україні та Республіці Польща та визначено, що:

- спостерігається значна різниця у ступені розвиненості систем публічної політики України та Польщі;
- за всіма статистичними показниками The Worldwide Governance Indicators (WGI) Польща випереджає Україну майже удвічі;

- значний ступінь політичної нестабільності та політичного насильства в Україні, пов'язаний з постійною зміною влади та її неспроможністю вирішити конфлікт на Донбасі;

- неефективність уряду у здійсненні політик пояснюється, насамперед, стратегічною невизначеністю та високим ступенем корумпованості виконавчої гілки влади України;

- відсутність результативності реформ пояснюється системною кризою нашої держави у сферах верховенства права та контролю за корупцією;

- найкращі практики та досягнення публічного управління Республіки Польща у сферах нормативного регулювання та контролю за корупцією можуть бути адаптовані в Україні;

- неефективне публічне управління в Україні призвело до кризової макроекономічної ситуації. Актуальним завданням для українських фахівців у галузі макроекономічних процесів стане вивчення досвіду Польщі, на основі якого можна створити власні концепції подолання кризових явищ в економіці;

- Україна займає останні позиції (126 місце серед 198 країн) в рейтингу Індекс сприйняття корупції The Corruption Perceptions Index (CPI), в той час як Польща входить в 50 найкращих країн світу за рівнем контролю за корупційною системою. Польща має стати прикладом для нашої держави у цій сфері;

- незважаючи на негативні показники національної публічної політики «згори вниз», українське громадянське суспільство має тенденцію до розвитку та покращення результатів своєї діяльності за останні роки. Можливо, саме третій сектор стане тією рушійною силою, яка зможе здійснити якісні зміни у нашій державі.

Визначено пріоритети реформування національної системи публічного управління та виявлено, що воно ускладнюється такими

системними проблемами, як: недостатня якість планування - нерелевантність заходів досягненню поставлених цілей; забюрократизованість внутрішніх процедур погодження та прийняття будь-якого рішення, перевантаження державних службовців системою доручень та публічними запитами, в результаті чого не залишається часу та мотивації, окрім як реагувати на внутрішню бюрократію; нереформованість системи управління персоналом, та, як наслідок, масове нерозуміння співробітниками кадрових служб суті процесу відбору та розвитку персоналу, що призводить до значного погіршення якості процедур конкурсного відбору, формального встановлення ключових показників ефективності, неякісного оцінювання рівня досягнення державними службовцями ключових показників ефективності; законодавчі обмеження, без зміни яких у Кабінету Міністрів не вистачає повноважень для реалізації низки ключових завдань в рамках реформи; низька якість операційного менеджменту реформи.

Було визначено, що Республіка Польща, завдяки своєму досвіду трансформації, може підтримувати Україну в основному за трьома напрямками: створення умов для розвитку сектору малого та середнього підприємництва (МСП); реформа місцевого самоврядування; побудова комплексної антикорупційної системи.

Серед основних рекомендацій щодо удосконалення системи публічного управління в Україні з урахуванням польського досвіду є спрощення податкових адміністративних зобов'язань (також при імпорті та експорті), уніфікування ставок ПДВ та збору на прибуток. Необхідний комплекс заходів щодо зміцнення інституційного ділового середовища з метою забезпечення чесної конкуренції. Важливим елементом підтримки конкуренції могло б стати посилення повноважень органу із захисту конкуренції, аналогічного польському UOKiK.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Civil Society Organization Sustainability Index - [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.fhi360.org/resource/civil-society-organization-sustainability-index-reports>
2. Dye T. Understanding Public Policy / Dye., 2013. – 368 с.
3. Global Competitiveness Index - [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: [http://www3.weforum.org/docs/WEF_The Global Competitiveness Report2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_The%20Global%20Competitiveness%20Report2019.pdf)
4. Holubiak N. Kształtowanie ukraińskiej polityki regionalnej: doświadczenie Polski a poszukiwanie własnych rozwiązań / Holubiak. // Historia i Polityka. – 2015. – №13. – С. 159–169.
5. Lasswell H. Power and Personality / Lasswell. – New York, 1948. – 262 с.
6. Noworol A. Management of Territorial Development in Times of Uncertainty / A. Noworol, P. Halat. // The Complex Identity of Public Management: Aims, Attitudes, Approaches. – 2017. – С. 35–47.
7. OECD [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.oecd.org/>.
8. Social Progress Index - [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.socialprogress.org/?code=POL>
9. Social Progress Index - [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.socialprogress.org/?code=UKR>
10. Szarfenberg R. Polityka publiczna – zagadnienia i nurty teoretyczne / Szarfenberg. // Studia z Polityki Publicznej. – 2016. – №1. – С. 45–75.
11. Szescilo D. Polityka publiczna i rola administracji w jej tworzeniu / Szescilo. // Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji. – 2014. – С. 54–75.
12. The Corruption Perceptions Index - [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.transparency.org/en/cpi>

13. The Worldwide Governance Indicators - [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу:
<https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/FAQ>
14. The Worldwide Governance Indicators – [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу:
<https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>
15. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego - [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу:
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20032031966>
16. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów - [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу:
<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20070500331/U/D20070331Lj.pdf>
17. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy - [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу:
<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20040991001>
18. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa - [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу:
<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19980960603>
19. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa - [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу:
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19980910576>
20. World Economic Forum – [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.weforum.org/>.
21. Аналітична записка «Якість державного управління в Україні» - [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу:

<http://academy.gov.ua/pages/dop/198/files/36fbbc8f-1833-49bc-b43d-ca85c7f724e2.pdf>

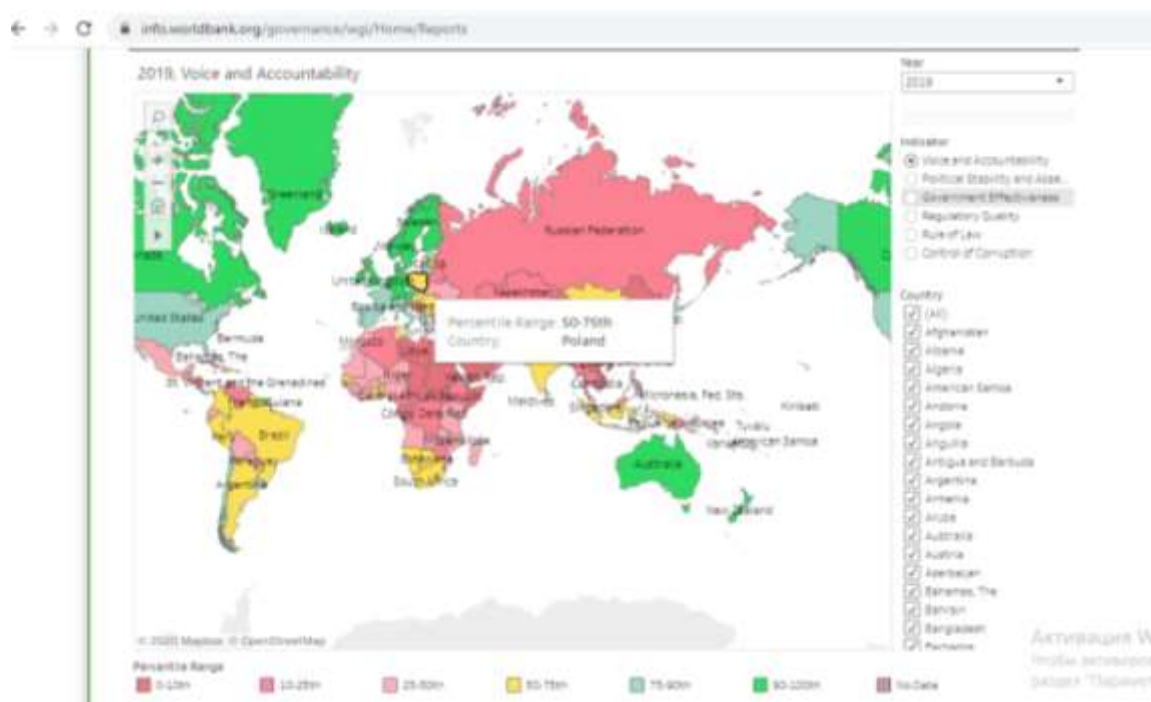
22. Антонюк Л. Міжнародна конкурентоспроможність країн: теорія та механізм реалізації / Л. Антонюк. – Київ: КНЕУ, 2004. – 275 с.
23. Бегей І. П. Використання досвіду Польщі для визначення особливостей реформування державного управління на районному та регіональному рівнях / І. П. Бегей. // Аспекти публічного управління. – 2015. – С. 57–63. (тези)
24. Беляева Н. Ю. Развитие концепта публичной политики: внимание «движущим силам» и управляющим субъектам / Н. Ю. Беляева. // Полис. – 2011. – №3. – С. 72–87.
25. Гонюкова Л. В. Дослідження державних політик: методологія, процедури та європейські практики / Л. В. Гонюкова, В. М. Козаков, В. А. Ребкало. – Київ: НАДУ, 2018. – 400 с.
26. Данилова Н. Ю. Публичная политика: от теории к практике / Н. Ю. Данилова, О. Ю. Гурова, Н. Г. Жидкова. – СПб: Алетейа, 2008. – 356 с.
27. Конституція Республіки Польща - Режим доступу [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>
28. Котовська О. Особливості польської традиції здійснення публічної політики / О. Котовська. // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2018. – №4. – С. 27–36.
29. Мосора Л. С. Досвід організації державної служби в Польщі: орієнтири для України [Електронний ресурс] / Л. С. Мосора // Електронне "Державне управління: удосконалення та розвиток". – 2018. – Режим доступу до ресурсу: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/3_2018/36.pdf.

30. Окара Д. В. Дослідження розвитку України на підставі індексу глобальної конкурентоспроможності / Д. В. Окара, В. Г. Чернишев, Л. В. Шинкаренко. // Глобальні та національні проблеми економіки. – 2018. – №22. – С. 84–90.
31. Про воєводу та урядову адміністрацію у воєводстві: закон Республіки Польща від 23 січня 2009 року - [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.slideshare.net/kyivsolidarityfundpl/23-2009-51450845>
32. Прокопенко Л. Л. Досвід реформування місцевого управління в країнах Європейського Союзу / Л. Л. Прокопенко. // Аспекти публічного управління. – 2015. – С. 93–101.
33. Тюхтенко Н. А., Синякова К.М. "Макроекономіка." Навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС. 2016. 352 с.
34. Телешун С. О. Суспільні виклики та ефективна публічна влада: українські реалії [Електронний ресурс] / С. О. Телешун. – 2010. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.vidkrytich.org.ua/2010/11/blog-post.html>.
35. Телешун С. О. Сутність публічної політики: контекст політики та публічного управління / С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович. // Вісник НАДУ. – 2015. – №4. – С. 23–30.
36. Чальцева О. М. Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика / О. М. Чальцева. – Вінниця, 2017. – 333 с. – (ФОП Барановська Т. П.).
37. Чальцева О. М. Теорія мереж в дослідженнях публічної політики / О. М. Чальцева. // Політологічний вісник. Збірник наукових праць. – 2012. – № 67. – С. 250–257.

38. Чиркін А. Окремі питання реформування територіальної організації публічної влади в Республіці Польща / А. Чиркін. // Актуальні проблеми права: теорія і практика. - 2013
39. Шаповалова Н., Пресняков І. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати / Н. Шаповалова, І. Пресняков. // Діалог. - 2005
40. Якимец В. Н. Индекс для мониторинга и оценки публичной политики [Електронний ресурс] / В. Н. Якимец – Режим доступу до ресурсу: http://www.civisbook.ru/files/File/Yakimez_index.pdf.

Додаток А

Право голосу та підзвітність у Республіці Польща (2019 р.)



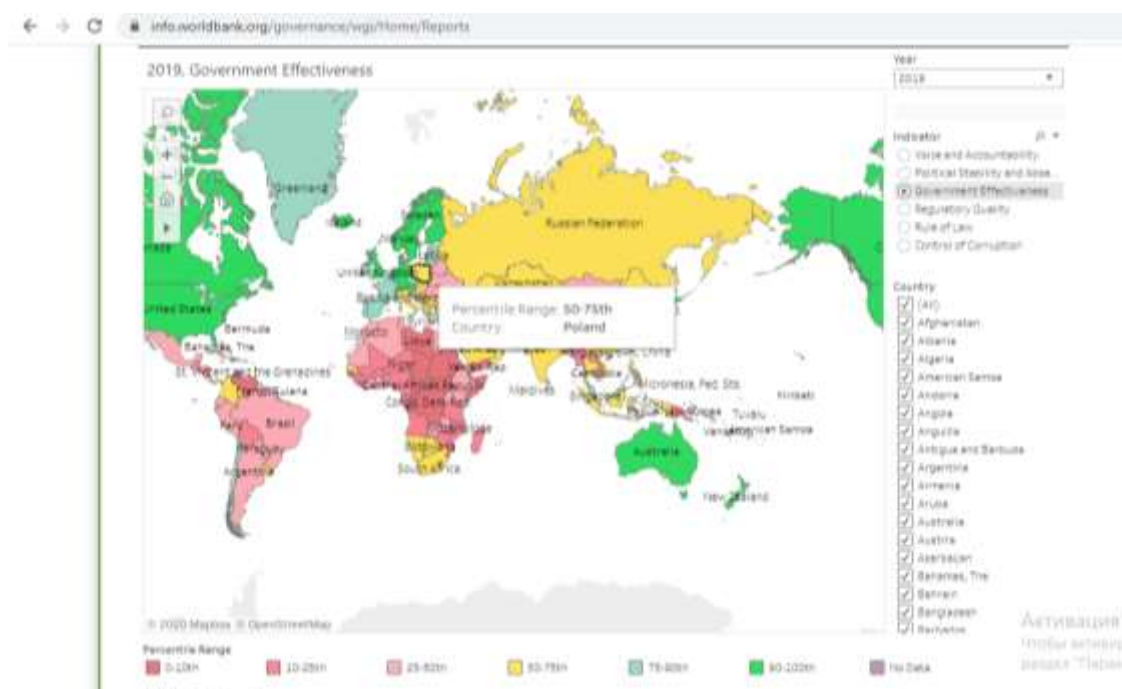
Додаток Б

Політична стабільність та відсутність насильства у Польщі (2019 р.)



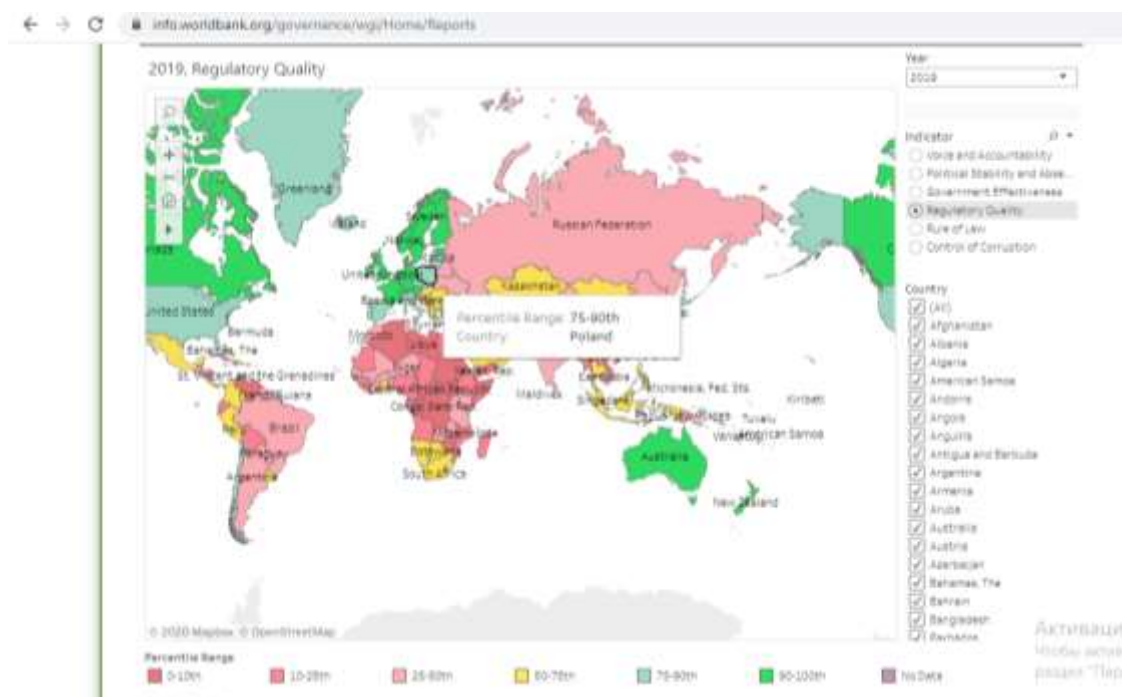
Додаток В

Ефективність уряду у Республіці Польща (2019 р.)



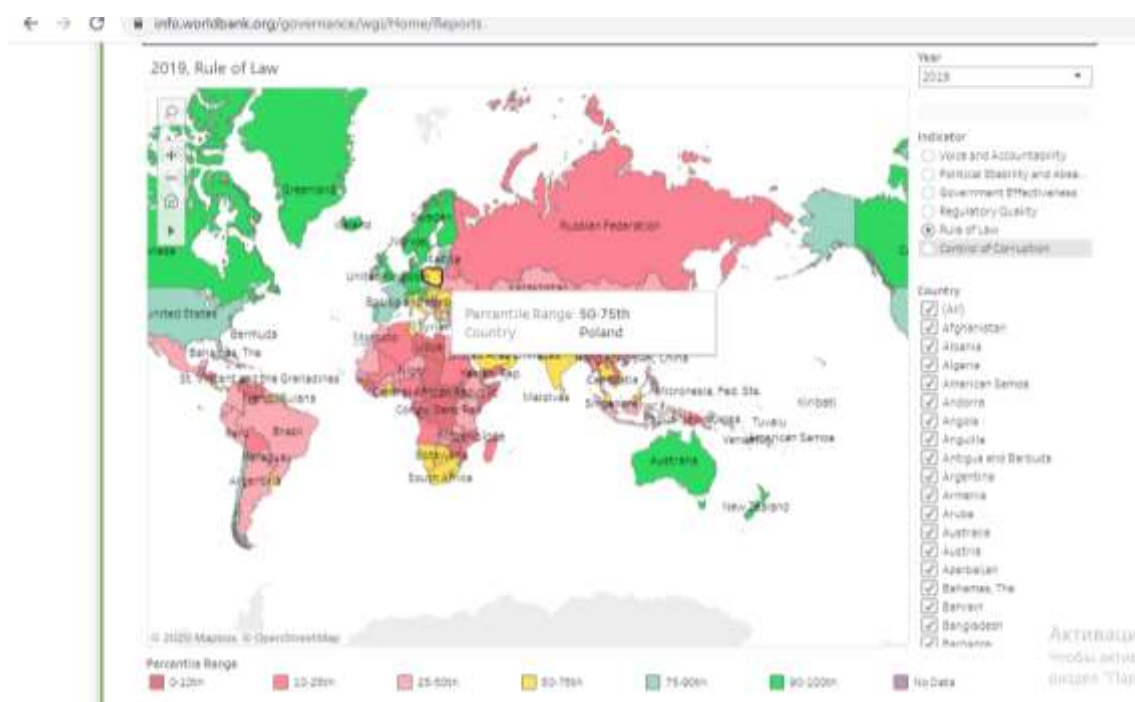
Додаток Г

Якість нормативного регулювання у Республіці Польща (2019 р.)



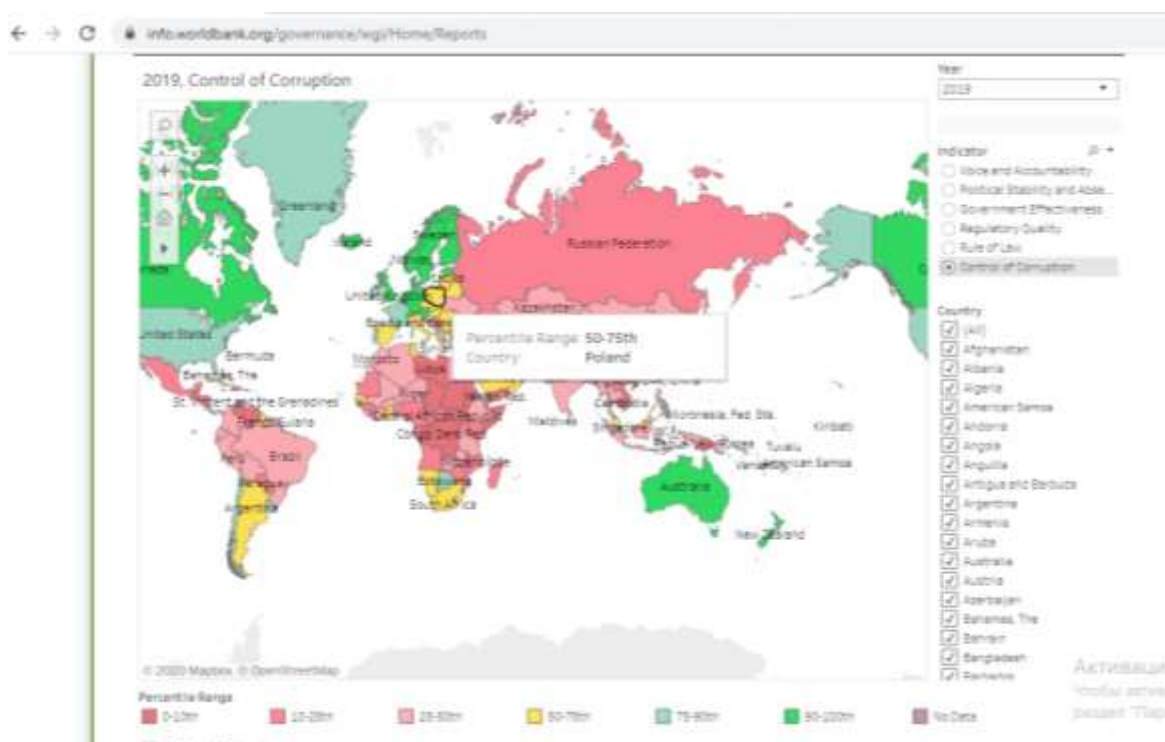
Додаток Д

Верховенство права у Республіці Польща (2019 р.)



Додаток Е

Контроль за корупцією у Республіці Польща (2019 р.)



Додаток Ж

Місце Республіки Польща в Індексі сприйняття корупції (2019 р.)



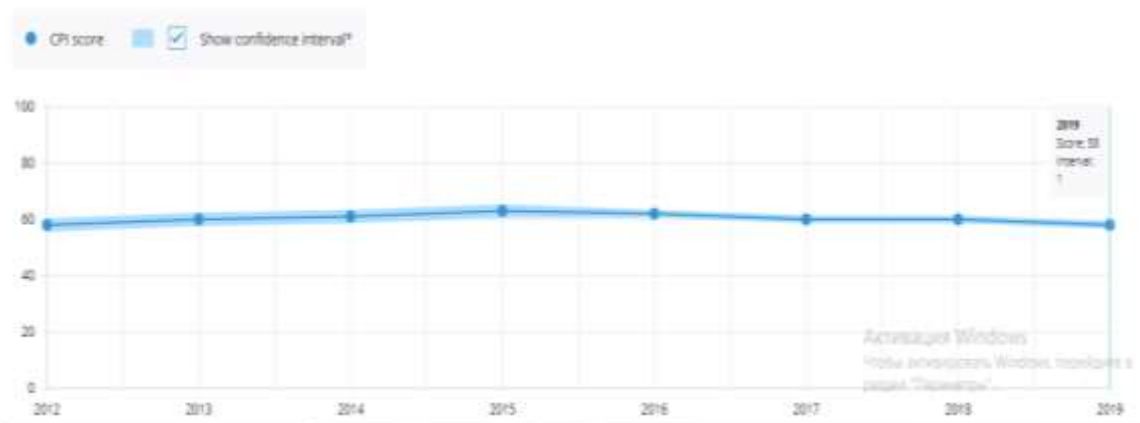
Додаток К

Динаміка Республіки Польща в Індексі сприйняття корупції (2012-2019 рр.)



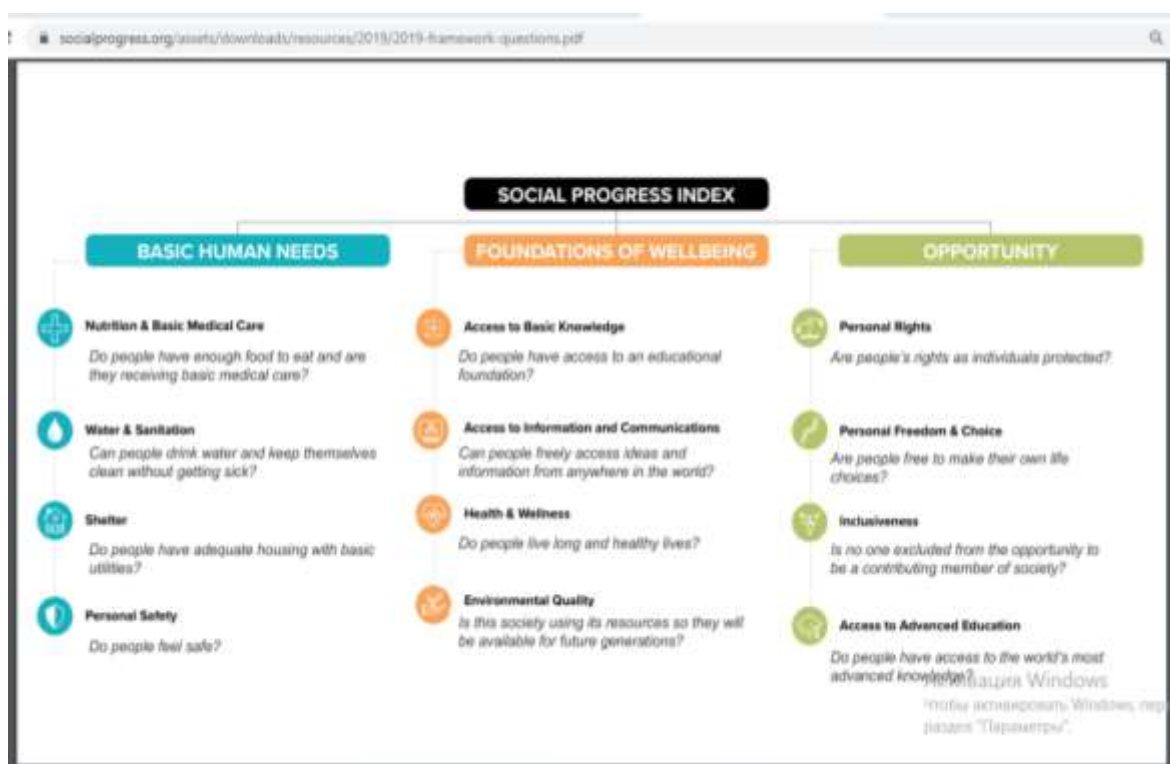
Poland's score over time

This data is between 2012-2019. Data between 1995-2011 is excluded because our methodology was different.



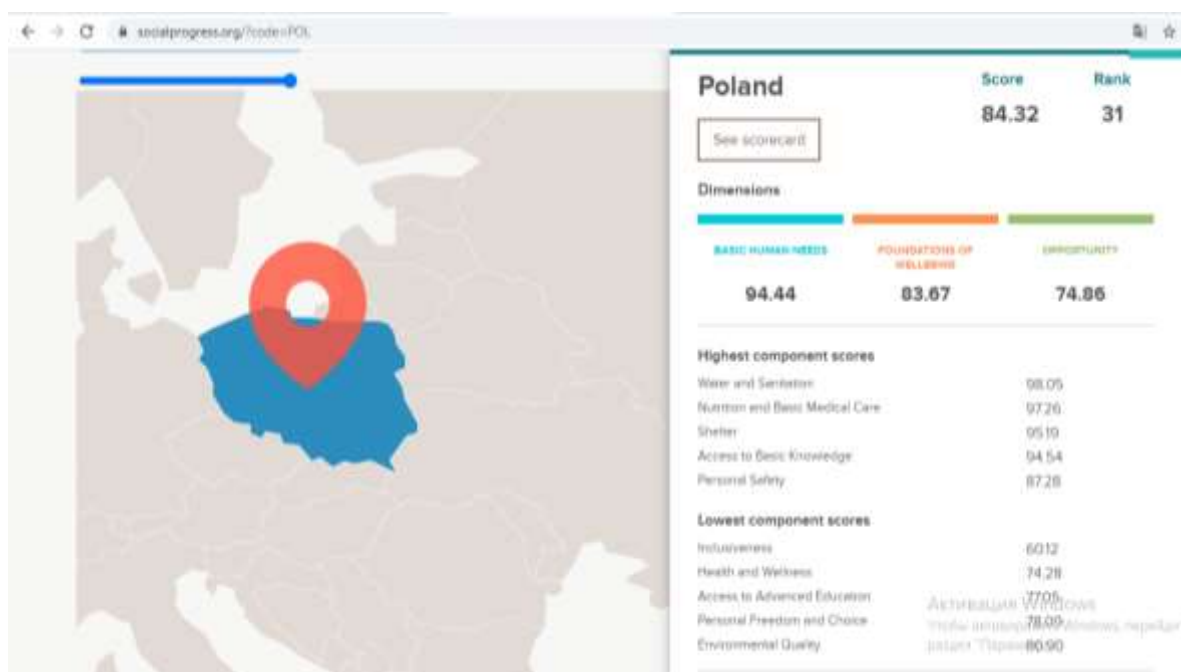
Додаток Л

Індикатори Індексу соціального прогресу



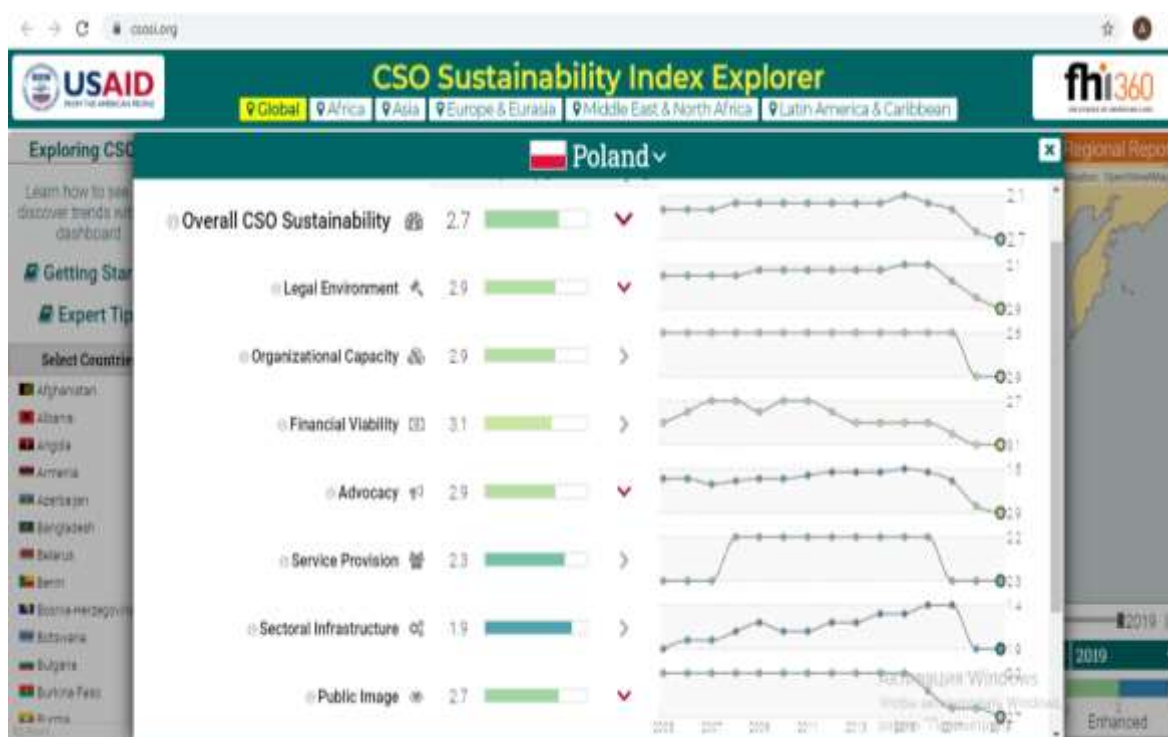
Додаток М

Показники Республіки Польща в Індексі соціального прогресу



Додаток Н

Динаміка показників Польщі в Індексі громадянського суспільства



Додаток П

Динаміка показників України в Індексі громадянського суспільства

