УДК 630.68
DOI: 10.35432/tisb292023289533

ВПЛИВ КОНЦЕПЦІЇ НОВОГО ПУБЛІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ НА СЕКТОРАЛЬНІ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ (НА ПРИКЛАДІ УПРАВЛІННЯ ЛІСАМИ ТА ЛІСОВИМ ГОСПОДАРСТВОМ)

Саханєнко Сєргєй Єгоровіч
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та регіоналістики
Національний університет «Одеська політехніка»
https://orcid.org/0000-0001-8376-0328

На початку XXI ст. у більшості країн Європи, а також у Північній Америці були розпочати реформи системи управління лісами та лісовим господарством, які немов би у фокусі відбивали основні принципи концепції нового публічного менеджменту, що був сформований до того часу. Зазначене реформування було обумовлено трьома основними причинами.

По-перше, необхідністю практичної реалізації прийнятої на конференції ООН в Ріо-де-Жанейро у 1992 р. парадигма сталого розвитку, яка вимагала переорієнтації управління окремими лісовими ресурсами, переважно деревинними, до управління лісовими екосистемами.

По-друге, збільшенням вимог до підвищення ефективності функціонування економіки розвинених країн світу та її окремих галузей внаслідок зростання функцій держави, у першу чергу соціальних.

По-третє, ефективне використання ринкових важелів та стимулів як наслідок запровадження концепції нового публічного менеджменту у систему публічного управління потребувало спеціалізації управлінської праці, делегування повноважень та відповідальності до нижчих щаблів управління у поєднанні з кращою організацією співробітництва з зацікавленими групами.

Головною стратегічною метою реформування системи управління лісами та лісовим господарством в країнах ЄС стало підвищення вкладу лісового сектору економіки у забезпеченні сталого соціального, економічного та екологічного розвитку країн-членів. Досягнення поставленої мети передбачало використання ринкових важелів для забезпечення зростання ефективності лісокористування та відтворення лісових ресурсів, підвищення конкурентоспроможності лісових товарів та послуг на світових ринках, переходу лісового сектора економіки на інноваційну модель розвитку.

У демократичних країнах політики зазвичай приймають рішення про проведення інституційних перетворень за умови, що більшість населення їх схвалює або принаймні приймає їх. Зазначене також вимагається концепцією нового публічного менеджменту. В результаті зазвичай здійснюються ті інституціональні перетворення, які найбільшою мірою узгоджуються з існуючими (укоріненими) неформальними правилами, що відображають менталітет населення, його морально-етичні норми, спосіб мислення.

Принципове значення мав організаційний поділ функцій управління лісами, що перебували у публічній формі власності на дві групи: державного управління лісами (лісового адміністрування) та управління лісовим господарством (лісового менеджменту).

Обсяг переданих прав на ведення господарської діяльності при поділі господарських та адміністративних функцій управління лісами в різних країнах були різними, і регламентувалися різними законами. Спільною для всіх країн тенденцією при організації

лісогосподарського менеджменту стало ширше використання ринкових механізмів у поєднанні з наданням виконавцям господарських функцій більшою мірою господарської самостійності та економічної відповідальності за результати своєї діяльності. З метою підвищення ефективності функціонування економічного механізму управління лісовим господарством приділялася значна увага вдосконаленню фінансових інструментів, а також системи планування та оцінки результатів лісогосподарської діяльності. Успішне вирішення вищезгаданого завдання вимагало проведення спеціальних досліджень в сфері ефективності витрат у лісовому господарстві.

Пряме адміністрування у вигляді нормативно-правових актів, заборон зберегло своє значення в основному у сфері захисту прав власності на лісові ресурси, включаючи запобігання незаконним рубкам та виснажливим технологіям лісозаготівель. З іншого боку, право виконання господарських функцій передавалося:

державним установам, створеним урядом країни;

державним акціонерним товариствам, заснованим урядом країни;

акціонерним товариствам за участю державного капіталу;

юридичним особам будь-якої організаційної форми;

фізичним особам.

Одне із завдань інституційної реформи, яка відбувалася в зарубіжних країнах, полягала в орієнтації на досягнення конкретних результатів лісогосподарської діяльності. Ця система передбачає, що одержувачі бюджетних коштів (міністерства, урядові служби та агентства; фірми, що керують державними лісами тощо) чітко формулюють стратегічну мету або цілі своєї діяльності. По кожному стратегічному напряму визначаються тактичні завдання та результати. За кожним завданням формулюються показники, що є кількісно вимірюваними (індикатори), які забезпечують можливість відстежувати ступінь досягнення результатів, а також набір заходів щодо вирішення завдань і досягнення намічених результатів. Коло вирішуваних завдань та характер стратегії реформування управління лісовим господарством істотно відрізнялися залежно від зрілості ринкових відносин, ефективності попередніх етапів інституційних перетворень, і навіть національних особливостей тієї чи іншої країни.

Для країн із розвиненою ринковою економікою основними завданнями реформи були:

вдосконалення лісового законодавства та економічного механізму управління лісовим господарством;

формування конкурентного середовища у сфері відтворення лісових ресурсів шляхом поділу функцій державного управління лісами (лісового адміністрування) та функції управління державним лісовим господарством (лісового менеджменту);

удосконалення фінансових інструментів лісової політики.

У даному випадку мова шла про запровадження адаптивної стратегії, адже саме вона була спрямована в основному на пристосування нових елементів системи управління лісами та лісовим господарством до інституційної системи, що склалася.

Формування ефективної системи управління лісами та лісовим господарством було складним, тривалим процесом, кінцеві результати якого не завжди були передбачуваними з достатньою точністю. Виникає необхідність систематичної оцінки результатів проведених інституційних перетворень у лісовому господарстві та прогнозування очікуваних при цьому економічних, соціальних та екологічних наслідків. З цих позицій особливий інтерес має досвід Німеччини.

У ФРН терміни проведення реформи системи управління лісами було розраховано на 10-15 років починаючи з 2005 р. Це було зроблено для того, щоб якнайкраще вирішити питання працевлаштування, збереження соціального статусу та рівня оплати праці працівників управлінських структур, що реформувалися, а також забезпечити ефективну послідовну заміну існуючих інституційних структур новими. Зокрема, протягом всього періоду було передбачено поступове скорочення кількості управлінських структур (лісових дирекцій, дільничних лісництв) та чисельності управлінського персоналу.

На підготовчому етапі вивчалися наступні основні питання:

– оцінка доцільності проведення реформи з соціальних, економічних та екологічних позицій;

– розробка концепції реформування системи управління лісами;

– обґрунтування шляхів та методів реформування системи управління лісами;

– кількісна оцінка ефективності поділу функцій державного управління лісами та господарських функцій;

– максимально можливе збереження позитивних аспектів чинної системи управління лісами та лісовим господарством;

– соціальний захист працівників лісового господарства;

– збереження інтелектуального капіталу;

– формування нових інституційних структур у лісовому господарстві, які необхідні в умовах поділу функцій управління і господарських функцій.

Перед тим як ухвалити рішення про проведення реформи парламентарії федеральних земель (лісова сфера належить до повноважень земель) поставили перед вченими та фахівцями низку додаткових завдань та умов:

– визначення основних позитивних та негативних аспектів діючої та проєктованої систем управління лісами та лісовим господарством;

– обґрунтування конкретних шляхів підвищення економічної ефективності ведення лісового господарства на 20 %, забезпечивши при цьому збереження високої якості виконання лісокультурних та лісогосподарських заходів.

– забезпечення збереження існуючого рівня соціального захисту (оплати праці та статусу працівників лісового господарства та ін.)

– оцінка впливу реформи на існуючу систему освіти та підвищення кваліфікації працівників лісового господарства;

– оцінка впливу нової системи управління лісами на якість лісових товарів, а також послуг, що надаються працівниками державної лісової служби власникам приватних та громадських лісів;

– підготовка пропозицій щодо вдосконалення планування лісокористування та відтворення лісових ресурсів.

Вищевикладений підхід до реформування системи управління лісами та лісовим господарством забезпечив Німеччині послідовний перехід на стійке лісокористування, максимально можливе використання природних процесів розвитку лісових екосистем для відтворення лісових ресурсів з одночасним зростанням ефективності виробництва лісових товарів. Як підсумок, у розрахунку на одиницю спожитої деревної сировини Німеччина у 2005 р. виробляла лісових та целюлозно-паперових товарів у 5,1 рази більше порівняно з Україною, то у 2022 р. зазначений показник збільшився до 8,3 разів.

Список літератури

1. The new EU Forest Strategy URL: http://ec.europa.eu/agriculture/forest/strategy/index_en.htm

2. Plant reproductive material URL: http://ec.europa.eu/food/plant/plant_propagation_material_en

3. Sustainable Forest Management Criteria & Indicators / Final Report URL: http://ec.europa.eu/agriculture/forest/publications/pdf/sfcci-report_en.pdf