

Introduction to Public Administration



НОВЫЕ
решения
для государственного
управления

Ina Ramasheuskaya, MPA
SYMPA/BIPART
December 2013
Minsk

Public Administration

“управление людьми и материалами для реализации функций государства»

(Сэр Филип Стрит, 1935)

«Исследование процесса принятия решений в государстве, анализ государственной политики и то, каким образом она формируется и реализуется»

«широкое поле научного исследования, основная цель которого – помогать внедрять практики, помогающие государству выполнять его функции»

Public Administration as an academic field

«Обычный чиновник с подозрением относится к «интеллектуалам-мечтателям», никогда не соприкасавшимся с «почвой», т.е. с каждодневной реальностью функционирования государственной организации, чьи идеи были заимствованы «из книг» и чья академическая работа не подготовила их к управлению обычными жизненными ситуациями, в которых участвуют обычные люди»

The ordinary public servant is naturally suspicious of the 'dreamy intellectual' who has not lived close to the soil or detailed departmental procedure, whose ideas have been 'got from books', and whose cloistered training has unfitted him from dealing with the exigencies of real-life situations and for working with the average man, from whom he is separated by various forms of snobbishness on one side or the other

Robert Parker (1939)

Функции государства

Адам Смит в книге «Исследование о природе и причинах богатства народов» (1776) указал на три функции государства:

- 1) оборону;
- 2) определение меры свободы каждого посредством установления одинаковых для всех правил и обеспечения правосудия как средства решения социальных конфликтов между членами общества;
- 3) организацию учреждений, которые не могут быть созданы отдельными лицами, но которые необходимы им, например почты, полиции, и т. д.

The functions of state



«...сотни тесных плавающих городов, в которых лишь знание математики, физики, баллистики и метеорологии отделяло их обитателей от смерти»

“hundreds of close-packed seaborne towns whose elders' grasp of mathematics, physics, ballistics, and meteorology was all that stood between the residents and extinction”.

Четыре основные административные традиции

(B. Guy Peters)

- Англо-саксонская (минимальное государство)
- Континентальная европейская: германская (органическая)
- Континентальная европейская: французская (наполеоническая)
- Скандинавская: смешанная (англо-саксонская + германская)

Англо-саксонская (минимальное государство)

- Государства (как юридического лица) не существует - только правительство и его подразделения
- "Безгосударственное" общество (stateless society) - Стиллман, четкие (и более гибкие) границы
- Государство - продукт контракта между различными членами общества
- Системы госслужбы не имеют конституционального основания
- Важные темы - политизация, разделения политики и администрирования

Германское государство (органическое)

- Трансцендентное государство - государственная власть неделима и не является предметом договора
- Гражданин - не атомизированный индивид, а член органического общества (корпоративизм)
- Государственные служащие - воплощение и символ государственной власти (конституциональные основы, этические нормы, юридическое образование)
- Опирается на право и допускает федерализм

Наполеоническое государство (унитарное и неделимое)

- Возникло как инструмент преодоления "разломов" в обществе в период построения национального государства
- Разломы преодолеваются с разной степенью успешности
- Централизованное государство, опирается на вертикаль власти для проведения единой государственной политики

Скандинавская модель (смешанная)

- Государство всеобщего благосостояния
- Политическая культура участия
- Гомогенное общество

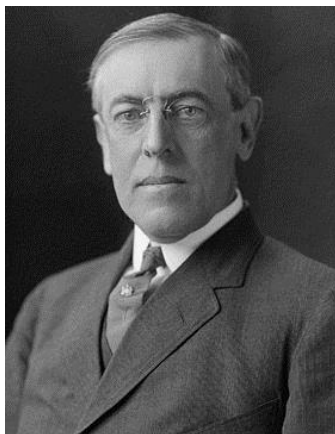
Административные традиции в США

"Public administration is about organizing people to do complex jobs in pursuit of a complex, government-defined interest".

Donald Kettle

"Общественное администрирование - организация кадров для выполнения сложных задач в процессе реализации комплексных интересов, определенных через посредство государства".

Woodrow Wilson



"It is the object of administrative study to discover, first, what governments can properly and successfully do, and secondly, how it can do these proper things with the utmost possible efficiency and at the least possible cost either of money or of energy. "

"Study of administration" (1887)

Separation of politics and administration ("it is getting to be harder to run a constitution than to frame one.")

Continental ideas of bureaucracy

- Separation between politics and administration
- Comparative analysis of public and private organizations
- Improving efficiency with business-like practices and attitudes towards daily operations
- Improving the effectiveness of public service through management and training of civil servants

Traditional bureaucracy (based on Weber, in: *Wirtschaft und Gesellschaft*)

- | | |
|---------------------|---|
| 1) Legal status | public law status |
| 2) Career structure | existence of career structure
career development centrally regulated
entrance from the bottom
promotions to other positions at mid-career or top-level
not possible |
| 3) Recruitment | special recruitment requirements
recruitment centrally regulated
private sector experience not relevant |
| 4) Salary system | basic salary regulated by law
wage system based on seniority
wage system not based on performance |
| 5) Tenure system | lifetime tenure (high job security)
termination rather difficult
job security differs from private sector |
-

Civil service systems

Public employees in very real sense put flesh on the bare bones of government

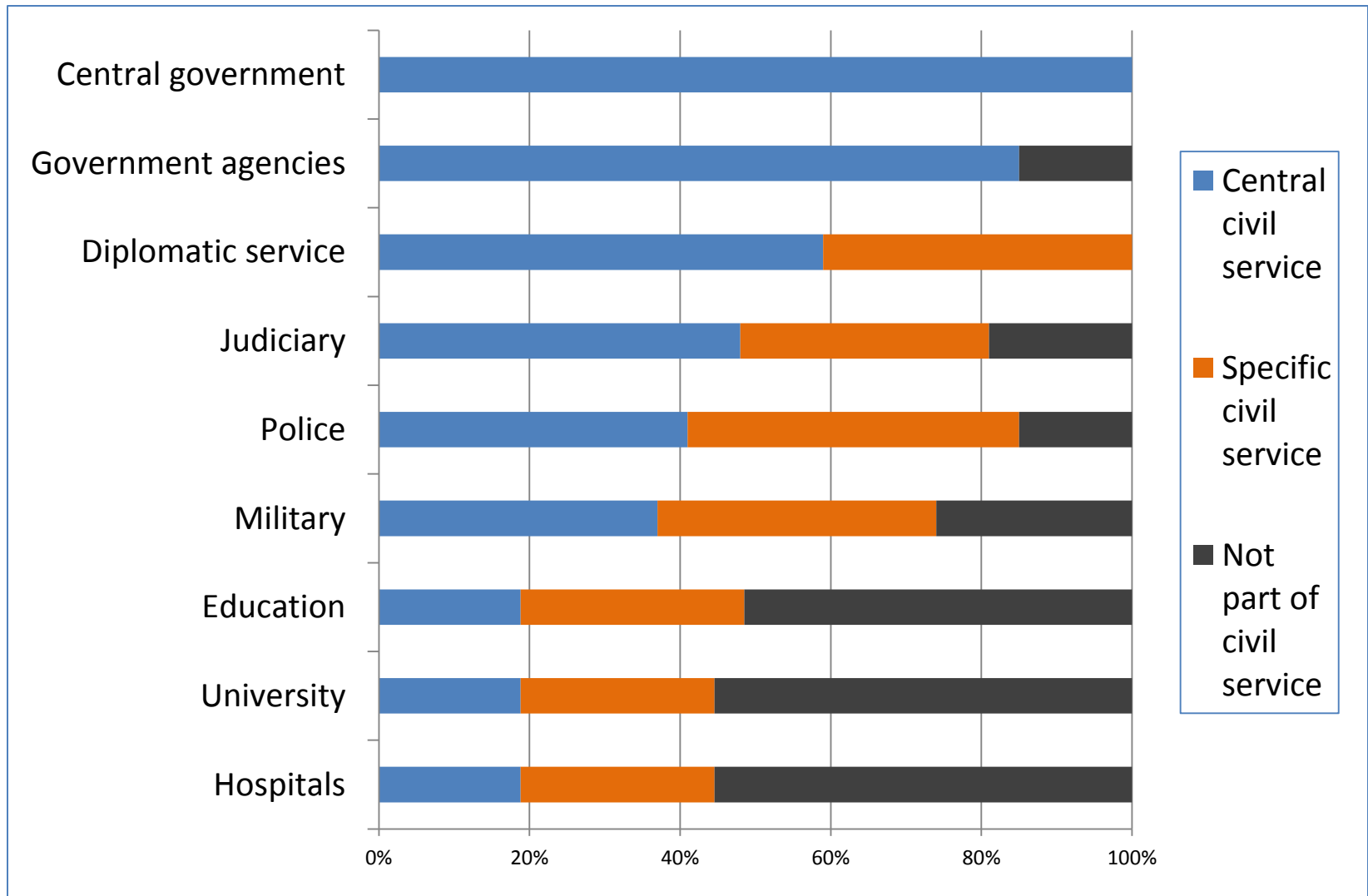
«Государственные служащие - в самом прямом смысле - облакают в плоть голый скелет государственной власти»

Richard Rose

Civil Service

- Full-time salaried employees
- Contract-based job (appointment, promotion, retirement)
- Selection, competition and exams/test
- Technically trained specialists
- Job duties and rights are formal, unified and written
- Ethics

Do these administrative sectors belong to central civil service or do they have their own civil service systems?



Эволюция

(Raadschelders and Rutgers)

- Часть процесса построения национального государства
- Разделение между публичной и частной сферами жизни
- Создание отдельной идентичности государственного служащего (включая этический кодекс, отдельный правовой статус, корпоративный дух)
- Ответ на расширение и усложнение роли государства
- Профессионализация

Pendleton Laws

- Tenure of Office Act (1820)
- Spoils system
- 1881 - assassination of President Garfield by a rejected office-seeker
- Pendleton Act (1883) bipartisan Civil Service Commission to evaluate job candidates on a nonpartisan merit basis
- Hatch Act of 1939

Protection from Political (Party) Influence

- Merit
- Limited discretion
- Command and control (hierarchy)
- Job security
- Impartiality (ethics)

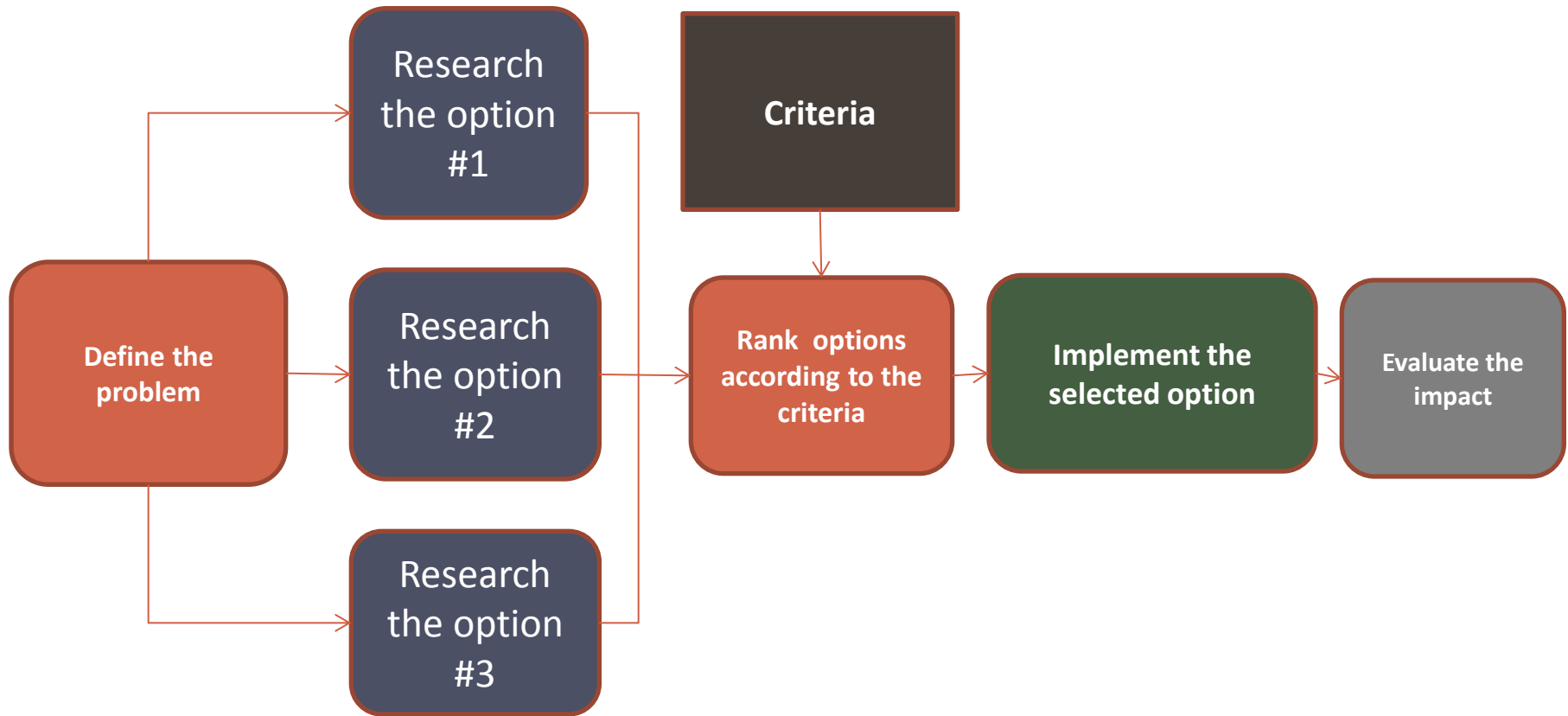
Bureaucrats

- Professional
- Permanent (institutional memory)
- Protected
- Networking
- Anonymous
- Cohesive groups
- Long time horizons
- Principal-agent relations with legislators

Policy

- Parallel (within individual ministries)
- Non-contradictory
- Can be developed and administered by civil servants
- Slow but fair
- Contained within the borders of nation states

Policy process



**Размытие монополии на *policy advice*, усложнение и
взаимопроникновение различных аспектов государственной
политики**



проблемы: координации усилий; необходимости более
глубокого анализа рекомендаций, поступающих из самых
различных источников

New Public Management

- Market orientation (not only methods, but values - "self interest")
- Applied predominantly to service providers, not policy agencies
- Regulated competition
- Customer empowerment to select between providers

What happens to public interests?

Drivers for Reform

- Accountability
- Strategic thinking
- Marketization/Competition
- Legitimacy
- Responsiveness
- Representativeness
- Merit/performance
- Effectiveness
- Globalization/devolution
- Public expectations...?

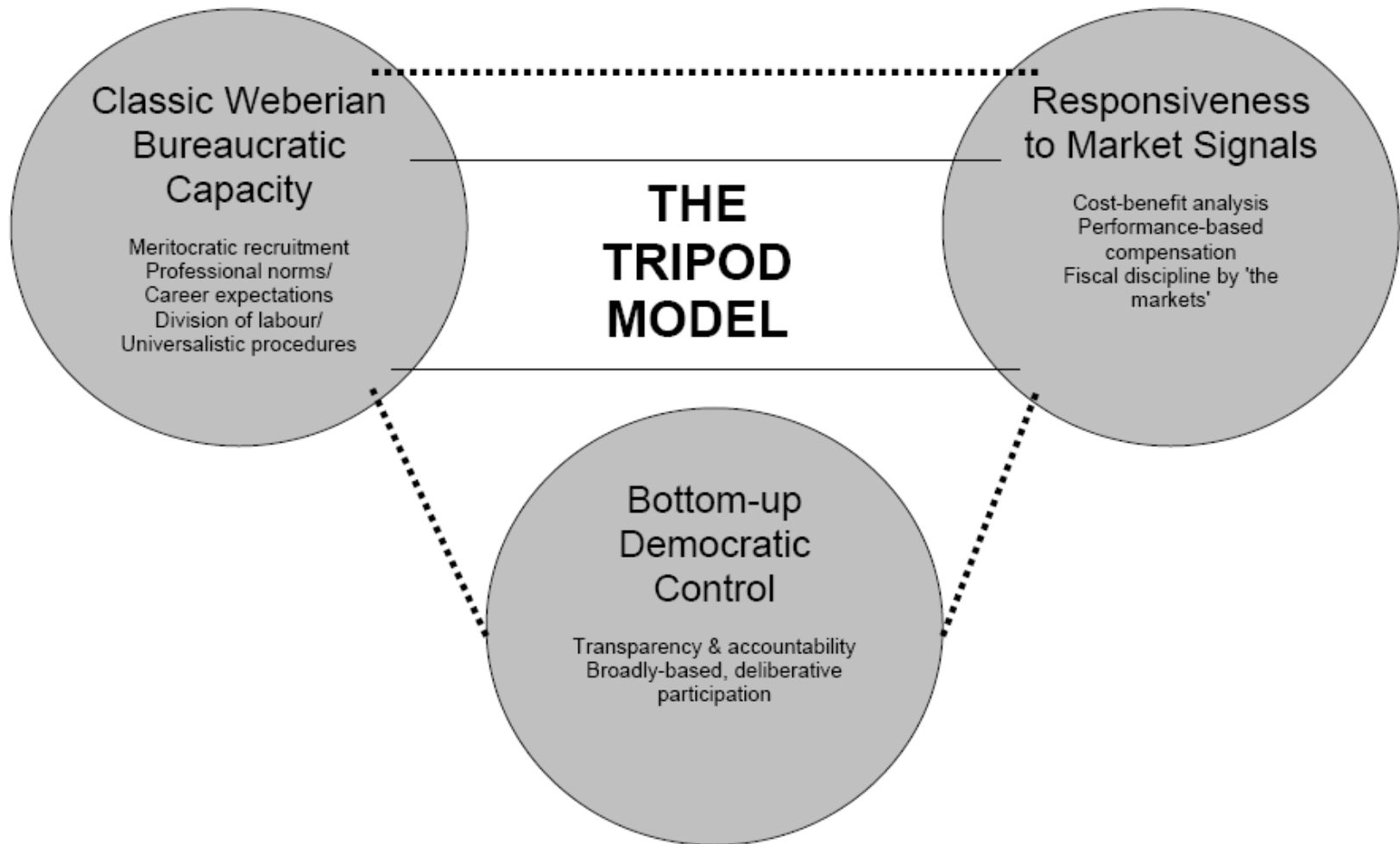
Re-inventing the government

(Osborne and Gaebler, 1992)

Ten Principles of Reinvention are:

- **Catalytic Government** (steering rather than rowing)
 - **Community-owned Government** (empowering rather than serving)
 - **Competitive Government** (injecting competition into service delivery)
 - **Mission-driven Government** (transforming rule-driven organizations)
 - **Results-oriented Government** (funding outcomes, not inputs)
 - **Customer-driven Government** (meeting the needs of the customer, not the bureaucracy)
 - **Enterprising Government** (earning rather than spending)
 - **Anticipatory Government** (prevention rather than cure)
 - **Decentralized Government** (from hierarchy to participation and teamwork)
 - **Market-oriented Government** (leveraging change through the market)
- * **National Performance Review (NPR)** by Vice president Al Gore in 1994.

Figure 5.1 The 'tripod model' of state control



Направления административных реформ (по В. Guy Peters 2000) (1)

- Приватизация и дерегулирование
- Управление кадрами
- Финансовый менеджмент
- Ориентация на клиентов
- Делегирование полномочий
- Децентрализация и деконцентрация

Направления административных реформ (по В. Guy Peters) (2)

Германская традиция

Успешные реформы: децентрализация, финансовый менеджмент (эффективность, сокращение издержек)

Менее успешные: финансовая мотивация персонала (оплата, зависящая от успешности выполнения работы), отношение к гражданам как к клиентам

Направления административных реформ (по В. Guy Peters) (3)

Англосаксонская традиция

Успешные реформы: почти все "менеджералистские реформы", направленные на повышение эффективности

Менее успешные: делегирование полномочий на более нижние уровни государственных структур

Направления административных реформ (по В. Guy Peters) (4)

Наполеоническая традиция

Успешные реформы: почти все

Менее успешные: децентрализация (во Франции)

Направления административных реформ (по В. Guy Peters) (5)

Скандинавская традиция

Успешные реформы: децентрализация, деконцентрация

Менее успешные: финансовое поощрение (вначале, профсоюзы), дерегулирование и приватизация (предпочтительный термин - модернизация)

*традиции меняются, в том числе под воздействием внешнего давления

Analysing Reform outcomes (Demmke, 2012)

- Most Reform outcomes have paradoxical or unintentional effects
- Reform language is manipulative
- Focus is on „trendy reforms“
- Many expectations to reforms are contradictory
- Reforms and institutional design must be seen together

A new understanding of Fairness. (Demmke, 2012)

- The era in which “treating everybody the same meant treating everybody fairly” is not anymore the paradigm of our times.
 - The age of standardization were well suited for the belief in and practice that equal treatment for all is fair treatment.
- Postmodern challenge experts opinion on how to treat people unequally and yet to be fair
- A new discourse on justice needed?

Paradoxes:Pollitt and Bouckaert

- Give priority to making savings/improving the performance of the public sector.
- Motivate staff and promote cultural change/weaken tenure and downsize.
- Reduce burden of internal scrutiny and associated paperwork/sharpen managerial accountability.
- Allocate new responsibilities to government/reduce the range of tasks that government is involved with.
- Create more single-purpose agencies/improve horizontal coordination ('joined-up government'; 'horizontality').
- Decentralise management authority/improve programme coordination.
- Improve quality/cut costs.

[1] Bouckaert, Geert & Pollitt, Christopher (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Second edition. Oxford, **p.164**.

Digital Era Governance

(Patrick Dunleavy, Helen Margetts and others, 2006)

- Reintegration (bringing issues back into government control)
- Needs-based holism (reorganizing government around distinct client groups)
- Digitization (fully exploiting the potential of digital storage and Internet communications to transform governance)