

Инна Ромашевская Татьяна Чулицкая

РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: АКТУАЛЬНЫЕ ВЫЗОВЫ В КОНТЕКСТЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА

аналитический документ

Резюме

В представляемой работе авторы очерчивают перспективы оценки эффективности государственного управления в Беларуси на основе развития концептуальных подходов и практик общественного администрирования (public administration) последних двух десятилетий, в частности, концепции нового публичного менеджмента.

Основной задачей работы является презентация заинтересованной аудитории некоторых идей по поводу возможного реформирования системы государственного управления в Беларуси, а также ознакомление с актуальными подходами к вопросу повышения эффективности работы государственного аппарата, основываясь на существующем международном опыте.

В исследовании рассмотрены два направления реформирования системы общественного администрирования:

1. Создание эффективной системы разработки и анализа государственной политики в условиях размытия монополии государственного аппарата на экспертное знание в данной области;
2. Усовершенствование системы оценки эффективности деятельности государственных организаций.

Попытка анализа предполагаемых направлений реформы системы государственного управления в Беларуси предпринята впервые (по крайней мере, впервые предложена для публичного обсуждения).

Взгляды, представленные в исследовании, принадлежат исключительно самим авторам и не являются выражением мнения SYMPA, других организаций и лиц, которые могут ассоциироваться с именами авторов.



СОДЕРЖАНИЕ

Резюме

Содержание

Введение	3
Глава I. Создание эффективной системы разработки и анализа государственной политики в условиях размытия монополии государственного аппарата на экспертные знания в этой области	5
Разработка государственной политики	6
Policy Capacity	7
Институциональный аспект	10
Глава II. НПМ в реформировании СГУ: основные характеристики	11
Возможные сценарии реформирования системы государственного управления с позиций НПМ	13
Оценка системы государственного управления в РБ с позиций НПМ	13
Глава III. Усовершенствование системы оценки эффективности деятельности государственных организаций	17
Заключение	19
Приложение 1. Правительственные центры по анализу политики	20
Источники	22

Используемые сокращения

СГУ – система государственного управления

НПМ – новый публичный менеджмент

ЦВЕ – Центральная и Восточная Европа

ВБ – Всемирный Банк



Введение

К концу 2011 года стало очевидно, что существование в Беларуси социально-экономической системы, основанной на командно-административном, политизированном распределении ресурсов, поступающих извне благодаря внешним субсидиям и заимствованиям, подходит к концу. Независимо от установок и желания находящейся у власти группы, уже в краткосрочной перспективе потребуются кардинальные изменения сложившихся механизмов управления экономикой и социальной сферой, что обусловлено, как минимум, двумя факторами:

- резким сокращением доступных бюджетных ресурсов;
- требующими выполнения обязательствами по выплате внешнего долга.

Очевидно, что успех реализации сложного комплекса административных реформ в сжатые сроки и в условиях дефицита ресурсов потребует согласованной деятельности всего государственного аппарата по выработке и реализации эффективной политики по целому ряду направлений. Экспертное сообщество справедливо ожидает появления хотя бы признаков политической воли к проведению реформ. Вместе с этим, не менее важна и реалистичная оценка способности государственного аппарата разрабатывать детализированные, рационально оцениваемые планы и воплощать предлагаемые реформы в жизнь.

В экспертном сообществе не сложилось единого мнения относительно эффективности работы государственного аппарата в Беларуси. При отсутствии широко разделяемых представлений о том, как выглядит результат эффективной работы госаппарата, а также внятно проговариваемых критериев этой самой эффективности (за исключением достижения валовых показателей и полноты освоения бюджетного финансирования - в качестве примера здесь могут выступать любые государственные программы Республики Беларусь¹) право на существование имеют самые радикальные и противоречивые воззрения.

Можно предположить, что восприятие эффективности во многом строится на личном опыте взаимодействия с отдельными представителями либо подразделениями государственного аппарата, а также сравнении качества и количества предоставляемых государством услуг с опытом других, в большинстве случаев - соседних стран (примером чего выступает пресловутый пример «чистых улиц в Беларуси», неоднократно приводимый зарубежными СМИ с позиций «очевидцев»). Так, существует точка зрения, согласно которой большинство белорусских чиновников являются профессионалами своего дела, способными на эффективную работу в условиях последовательного и системного политического руководства. Согласно другой - способность национальной бюрократии качественно выработать и проводить государственную политику является крайне ограниченной даже в слабополитизированных областях.

События текущего года дают аргументы приверженцам обеих точек зрения (с той оговоркой, что вследствие особенностей политической ситуации в этом году почти невозможно выделить «слабополитизированную» область государственного управления). Оценивая ситуацию с административной точки зрения, очевидно, что белорусские управленцы более успешны в реализации конкретных задач с однозначными, исчисляемыми результатами (например, в таких областях, как строительство и ремонт). В тех случаях, когда управленческая проблема предполагает проработку, анализ и выбор из нескольких вариантов решения - с их последующей реализацией и оценкой (т.е. цикл публичной политики), белорусская бюрократическая машина либо замирает в нерешительности, либо прибегает к наиболее поверхностному решению, которое пытается реализовать с помощью административно-командных методов (например, предложение по дедолларизации экономики путем запрещения публичного упоминания цен в долларах²).

Представляется интересным рассмотреть перспективы оценки (и, в идеале, увеличения) эффективности государственного управления в Беларуси на фоне развития концептуальных подходов и практик общественного администрирования последних двух десятилетий (в частности, концепций бюрократического управления и нового публичного менеджмента).

Осознавая чрезмерную обширность данной задачи и понимая зачаточное состояние общественной дискуссии в вышеуказанной сфере в Беларуси, авторы не ставят перед собой всеохватывающих целей. **Основной задачей** данного документа является представление заинтересованной аудитории некоторых идей относительно возможного реформирования системы государственного (в западной терминологии - общественного, публичного) администрирования в Беларуси, а также ознакомление с актуальными подходами к вопросу повышения эффективности работы государственного аппарата, основываясь на существующем международном опыте.

1. Например, «Национальная программа демографической безопасности на 2011-2015 гг.» http://mintrud.gov.by/ru/new_url_1751033009/new_url_1383761826/new_url_1312348330

2. «Якобсон предлагает отказаться от долларизации белорусской экономики», Белта, 26.10.2011 http://www.belta.by/ru/all_news/economics/Jakobson-predlagaet-otkazatsja-ot-dollarizatsii-belorusskoj-ekonomiki_i_579334.html

В работе будут рассмотрены лишь два направления реформирования системы общественного администрирования:

1. Создание эффективной системы разработки и анализа государственной политики в условиях размытия монополии государственного аппарата на экспертное знание в этой области;

2. Усовершенствование системы оценки эффективности деятельности государственных организаций.

Дополнительным аргументом в пользу выбора вышеуказанных направлений является то, что они иллюстрируют два доминирующих в настоящее время подхода к общественному управлению – классический, подразумевающий четкое разграничение между политикой и администрированием, которое опирается на экспертные знания чиновников-технократов, и так называемый новый общественный менеджмент (new public management) с его заимствованиями из практик бизнес-сектора, в частности ориентацией на показатели эффективности и удовлетворение клиентов.

Необходимо отметить отсутствие как системных практических наработок по анализу существующих практик государственного управления (вероятно, за исключением внутренних документов министерств и ведомств), так и академических исследований в данной области (хотя публикации отдельных исследователей на эту тему можно найти, например, работы Антановича Н.А., БГУ³). Также необходимо отметить независимые исследовательские центры, прежде всего, Белорусский институт стратегических исследований (BISS), который в своих ежегодниках посвящает аналитические разделы данной проблеме, а также некоторые интеллектуальные веб-ресурсы, которые периодически размещают публикации по данной тематике (например, сайт «Наше мнение»). Вместе с тем, официальные исследовательские институции и издаваемые при них журналы оставляют качественные стороны данной проблемы без должного внимания. Исключением, скорее подтверждающим вышесказанное, является одно из немногих патронируемых UNDP исследований под названием: «Совершенствование административных процедур в Республике Беларусь» (Минск 2007), в рамках которого проводилось количественное исследование используемых в Беларуси административных процедур⁴.

Контекст исследования. Общая характеристика в сфере реформирования системы государственного управления (СГУ) в Центральной и Восточной Европе.

Согласно оценкам проектов UNDP и других международных организаций, в большинстве стран региона (особенно не входящих в состав ЕС) при проведении реформирования системы управления можно выделить такие общие проблемы, как:

- юридическое (легальное) определение наиболее значимых общественных проблем;
- недостаточность оплаты деятельности в сфере ГУ;
- низкая квалификация государственных служб;
- высокая степень их политизации;
- неэффективное распределение ресурсов в СГУ.

В результате вышеперечисленных сложностей повышается уровень коррумпированности, увеличивается разрыв в уровнях оплаты труда государственных служащих, наблюдается низкая мотивация к деятельности в СГУ и, соответственно, снижается качество предоставляемых услуг. Кроме того, необходимо также отметить высокую степень политической поляризации в сочетании с длительной традицией использования институтов государственной службы в партийных целях, что также не способствует эффективному реформированию в странах региона.

В 2002 г. при оценивании государств-претендентов на вступление в ЕС в качестве характерных системных проблем указывались:

- недостаточный уровень профессионализма общественных служащих в вышеуказанных государствах;
- несовершенство и неполнота соответствующей законодательной базы;
- система подбора кадров, которая не основывалась на достижениях претендентов;
- сложности с реформированием системы оплаты труда государственным служащим наряду с неразвитостью системы мотивации и пр⁵.

Все вышеперечисленные проблемы формируют контекст для понимания проблем в сфере СГУ в Беларуси, хотя и приобретают в нашей стране определенную национальную специфику, связанную, прежде всего, с недемократическим характером самого режима и длительным периодом отсутствия реформирования.

3. См. список публикаций на <http://www.law.bsu.by/users/?132>

4. Интересной особенностью данного исследования являются проводившие его структуры. Так, в пояснении к отчету указывается, что его исполнительным агентом был Национальный центр законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь, а выполняло заказ ЧУП «Новак», деятельность которого расценивается негативно властями.

5. Assessment Report: Introduction to the Candidate Country Assessments (2002).

Глава I.

Создание эффективной системы разработки и анализа государственной политики в условиях размытия монополии государственного аппарата на экспертные знания в этой области

Поскольку одна из задач данной работы – способствовать общественной дискуссии о том, как разрабатывается и анализируется публичная политика в Беларуси, представляется возможным дать краткое описание того, что такое *policy process* (англ. - процесс формирования государственной/публичной политики) в его современном понимании.

В самом общем значении публичная политика – это практическая реализация политических решений. Процесс формирования политических решений выходит за рамки рассмотрения настоящей работы, так как объектом нашего интереса является главным образом то, каким образом разрабатываются планы реализации этих, как правило, довольно общих решений, зачастую «упакованных» в привлекательные программные заявления.

Вынесение «за скобки» политического компонента государственной политики выглядит довольно нетрадиционным, однако этому подходу уже более сотни лет, и он концептуально связан с веберовской теорией бюрократии. Эта теория, которая до сих пор играет доминирующую роль в поле *public administration* (англ. – публично-общественного администрирования), проводит четкую грань между политическими решениями, формулируемыми чувствительными к мнению избирателей политиками, и административными решениями, принимаемыми рациональными бюрократами, носителями экспертных знаний в той или иной области государственной политики. Как в любой модели, это четкое разделение является идеальным допущением, однако позволяет выделить и проанализировать собственно административный компонент. Один из аргументов в пользу такого подхода заключается в том, что даже наиболее консенсусный, выработанный самым демократическим путем проект той или иной (даже самой незначительной) реформы останется в лучшем случае проектом, а в худшем – приведет к прямо противоположным результатам, в отсутствие внятных представлений о прямых и непрямых эффектах его реализации.

Хотя политические решения принимаются на идеологических основаниях, но их реализация основывается на реалистичных представлениях о том, каким образом достичь желаемых результатов. Эти представления в идеале должны опираться на глубокие знания о том, как устроено и функционирует общество. Даже кажущиеся объективными экономические законы в немалой степени основываются на совершенно определенных предположениях о том, что управляет действиями отдельных индивидов и групп.

В самом общем виде процесс публичной политики выглядит следующим образом: после того, как сформулирована политическая задача, экспертами предлагаются несколько вариантов ее решения. Затем несколько вариантов решения ранжируются на основании ряда самых разнообразных критериев: экономическая эффективность, социальный эффект по отношению к различным группам, практическая реализуемость и т.д. Важным критерием является то, насколько сложно – или просто – можно объяснить необходимость реализации конкретного варианта электорату. Очевидно, что одни критерии могут иметь больше веса, чем другие – в зависимости от политического посыла. В итоге делается аргументированный выбор в пользу одного из вариантов с как можно более полным описанием результатов (и последствий) его реализации. Таким образом, варианты публичной политики можно описать как планы достижения приоритетных для государства целей с максимально эффективным использованием конечных ресурсов.

В ноябре 2011 г. в Беларуси была предпринята публичная попытка следования этой модели процесса формирования государственной/публичной политики (*policy process*), когда Совет министров предложил несколько возможных вариантов реформирования экономической политики, указав на то, как реализация каждого из вариантов отразится на макроэкономических и финансовых показателях следующего года. При этом была сделана рекомендация следовать одному – промежуточному – варианту, основываясь на наборе релевантных критериев⁶.

Вынося за рамки политическую реакцию на предложенные технократами варианты, отметим лишь то, что если в вопросах экономической политики главная обозреваемая проблема заключается в отсутствии политической воли на проведение реформ, то в области, например, социальной политики ситуация представляется более сложной.

6 «Доля государства в экономике может быть сокращена с 70% до 50%» // Naviny.by, 08.11.2011 http://naviny.by/rubrics/economic/2011/11/08/ic_news_113_380192/ (просмотрено 15.11.2011).

Разработка государственной политики

Для большей наглядности рассмотрим процесс разработки социальной политики и связанные с этим две основные проблемы. Первая из них характерна не только для Беларуси, но в целом для постсоветских государств – это отсутствие понимания того, какое влияние оказывает реальная практика реализации той или иной государственной политики на социально-экономические процессы в стране. Данная проблема является специфическим проявлением более общего явления: отсутствия понимания – да и интереса – к социально-экономической реальности. На протяжении двадцати лет, прошедших с распада Советского Союза, несмотря на устранение монополии коммунистической идеологии, в большинстве постсоветских стран не было отмечено попыток полномасштабного изучения реального состояния общества, которое могло бы стать основой для выработки рациональной государственной политики. Беларусь не стала исключением из вышеуказанной тенденции.

Данное явление четко описывает российский исследователь Симон Кордонский: *«Мы считаем, что как формирующая и модернизирующая власть, так и ее критики пользуются системой кривых зеркал, в которых, при всем желании, могут видеть только проекции своих априорных ценностных и статистических представлений, основанных на идеологии подражательного реформирования. Процедуры реформирования и модернизации, основанные на представлениях о том, что «все плохо», приводят к появлению новых зеркал, и тоже кривых.*

Мы считаем, что найти выход из этого тупика можно, если «сменить оптику» и перейти к прямому неангажированному описанию форм организации современной российской жизни, к тому, что сейчас если и отражается в административных, научных и политических «зеркала», то скорее как «негатив», а не как необходимые атрибуты жизни. Легитимизация этих общераспространенных форм социальности представляется неизбежной, если снова не возобладает стремление сломать уклад жизни «через колено» и построить очередное светлое будущее»⁷.

Цитата Кордонского как нельзя лучше иллюстрирует ситуацию в Беларуси, с той поправкой, что в этой стране речь идет не о реформирующей, а о консервирующей власти, в то время как основополагающие представления правительства об обществе заключаются в убеждении, что «все хорошо». «Смена оптики» не обязательно должна включать легитимизацию всех форм организации жизни, но, по крайней мере, формирование полученных научным путем представлений о ней.

Однако, обращаясь к вышеприведенному описанию процесса формирования государственной/публичной политики (public policy), необходимо сделать поправку для Беларуси, поскольку в данном случае уже не ставится вопрос о том, как потратить ресурсы с максимальной выгодой для страны и каким образом оценить эту выгоду (или эффективность). Мотив «потерянных лет» стал доминирующим в дискуссии о неотвратимых белорусских реформах, при этом основная дилемма заключается в том, чем пожертвовать с минимальным ущербом для: 1) стабильности социальной ситуации 2) долгосрочного социально-экономического развития. Исчерпывающее описание ситуации было дано в мае этого года блоггером Financial Times Джозефом Котериллом: «Кто бы в конце концов ни согласился финансировать реформы в Беларуси, им придется перерабатывать всю государственную политику с нуля» (англ.)⁸.

Проблема компромиссов реформирования, или policy trade-offs (англ. – компромиссов государственной политики), не является уникальной для белорусского госуправления. Можно сказать, что любая политическая программа состоит из списка будущих достижений. Однако на суд общественности редко выносятся дискуссии о том, что у любого выбора есть своя отрицательная сторона. Эдвард Лукас, международный редактор журнала «Экономист», в августе 2011 г. хорошо описал данную проблему в статье о возможных сценариях реформирования Беларуси: *«У каждого варианта госполитики есть свои подводные камни. Щедрая стабилизационная поддержка со стороны внешних кредиторов чревата тем, что безответственное правительство привыкнет к легким деньгам. Жесткие внешние ограничения означают, что экономические трудности будут мешать реформам и деморализовывать реформаторов. Быстрая приватизация разрушает власть государственных бюрократов. Но она же передает права владения собственностью аферистам и различным друзьям и знакомым режима. Прямые иностранные инвестиции приносят деньги и ноу-хау. Но они же создают ощущение лишения и обиды: люди начинают чувствовать, что их семейные драгоценности были проданы слишком быстро и слишком дешево. Экономическая либерализация расчищает путь для будущего процветания. Но она же приносит большой психологический шок избирателям, которые после него могут сделать выбор в пользу стабильности, а не дальнейшего дискомфорта. Жесткий подход к преступности и коррупции жизненно необходим. Но в результате может получиться влиятельный государственный орган, который сам по себе будет представлять своего рода мафию. Если международное сообщество*

⁷ «Российская провинция и ее обитатели. Опыт наблюдения и попытка описания» // Персональный блог Симона Кордонского <http://kordonsky.ru/?p=310> (просмотрено 12.11.2011).

⁸ Cotterill Joseph. Autocracy risk, Belarus edition. <http://ftalphaville.ft.com/blog/2011/05/17/570936/autocracy-risk-belarus-edition/>

будет давать много советов, доверие к ним будет запятнано, когда население разочаруется в реформах. Если же оно скромно отойдет в сторону, это будет выглядеть как безучастие и пренебрежение»⁹.

Другое дело, что государственная политика в Беларуси опирается на оценочные суждения политических лидеров и чиновников не только в политической, но и в административной компоненте, т.е., по сути, не имеет в своей основе почти никакого рационального обоснования. Уместно будет пояснить, почему рациональное обоснование важно, на примере социальной политики.

Любой элемент социальной политики – денежные выплаты, льготы, право на бесплатное или приоритетное получение товаров или услуг и пр. – меняет поведение людей. Данные изменения могут быть планируемыми, ожидаемыми или побочными, т.е. такими, которые выявятся только по ходу реализации. Следует не забывать о стремлении людей «перехитрить» любую систему ограничений. В самых общих чертах, задача тех, кто эту политику разрабатывает – найти оптимальный баланс между желательными и нежелательными изменениями, а также выработать механизм отслеживания побочных эффектов, включая сознательные попытки «одурачить» государство, и последующая их корректировка. Для выполнения данной задачи необходимо иметь реалистичное представление об обществе, с которым власть работает.

Вместе с тем, знания белорусской власти об обществе находятся в зачаточном состоянии. Например, при декларируемой ориентированности белорусского правительства на экономический рост, знания об одном из основных факторов роста – рабочей силе – практически отсутствуют. Так, только в конце ноября 2011 г. под давлением Всемирного банка в стране началось исследование масштабов реальной безработицы путем обследования и интервьюирования домашних хозяйств. Кроме того, отсутствуют реальные данные о том, сколько белорусов работает в других странах на временной либо постоянной основе. Соответственно, отсутствует база для прогнозирования динамики явлений, связанных с движением рабочей силы. Частично данная проблема связана с отсутствием в Беларуси независимой социологии, т.к. именно количественные и качественные (с переносом акцента на последние) социологические методы являются основанием для анализа вариантов государственной политики.

Но главная проблема, как указывает Кордонский, состоит в том, что рациональный «фасад» государственного управления в лучшем случае является самой привлекательной частью здания, в худшем – не имеет к зданию никакого отношения. Анализ применения различных законов на практике (обычно под этим подразумевается анализ вариантов государственной политики) не может рассматриваться в качестве реальной альтернативы, т.к. применение законов является лишь частью (иногда не самой значительной) комплекса существующих неформальных правил, по которым организована жизнь в государстве, и с помощью которых осуществляется государственное управление. Таким образом, обнаруживается парадокс: идеологические политические решения требуют рациональных знаний для своей реализации, но, в свою очередь, без рациональных знаний обнаруживается лишь идеологическая имитация выполнения этих решений.

Policy Capacity

Вторая проблема характерна для всех стран – размытие монополии на policy advice¹⁰, усложнение и взаимопроникновение различных аспектов государственной политики. В связи с этим возникает проблема координации усилий, а также необходимости более глубокого анализа policy advice, поступающего из самых различных источников. Далее предпринята попытка дать краткий обзор данной проблемы, а также несколько примеров ее решения, реализованных в различных странах.

Как отмечалось выше, выработка государственной политики базируется на анализе нескольких вариантов решения политически оформленной задачи и выборе наиболее приемлемого из них. Анализ вариантов основывается на детальном прогнозировании их результатов – как ожидаемых, так и побочных, и предполагает предсказание поведения людей. Вопрос состоит в том, кто и на основании каких знаний предлагает и рекомендует эти варианты.

Можно выделить три главных источника policy advice, применимые к современной Беларуси:

- непосредственно правительственные эксперты, работающие внутри государственного аппарата;
- независимые исследовательские структуры (think tanks);
- международные эксперты.

Традиционно, главным источником policy advice были правительственные эксперты, обладающие технократическими знаниями, пониманием принципов работы государственного аппарата и обладающие организационной памятью. Ситуация стала меняться во второй половине XX в., когда стало очевидно, что многим национальным правительствам «не хватает мощностей» для того, чтобы качественно разрабатывать и анализировать варианты реализации государственной политики. В основании данного явления можно назвать ряд причин, в числе которых:

9 Edward Lucas. Belarus after the change. http://www.cepa.org/ced/view.aspx?record_id=313

10 По мнению авторов, адекватного перевода данного выражения на белорусский или русский языки в настоящее время не существует. Иногда оно переводится как «политическое консультирование», однако это не передает точного значения выражения.

- **инерционность работы госаппарата**, приверженность уже опробованным вариантам, нежелание принимать на себя риски – характеристики, обусловленные рядом факторов, в том числе связанных с управлением государственными кадрами;

- **усложнение условий реализации национальной государственной политики**, которая уже не замыкается в национальных границах, а подвергается влиянию многочисленных внешних факторов, а также сама оказывает влияние на процессы за пределами отдельных стран, усложнение общества (люди уже не хотят одного и того же);

- **усиление гражданской активности ученых и интеллектуалов**, которые стали выдвигать конкурирующие варианты государственной политики и критиковать те версии, которые родились в недрах государственного аппарата (к ним примыкали многочисленные вышедшие на пенсию высшие государственные чиновники);

- Обмен опытом реформ в различных странах, взаимопроникновение идей, подходов, best practices (англ. – хорошими практиками).

Таким образом, на «рынке policy advice» сформировалось стабильное предложение, в условиях которого правительству приходилось выбирать между различными стратегиями, в числе которых:

- совершенствование собственных кадров путем приглашения известных экспертов, формирования команд, стажировок, коучинга и т.д.;

- сотрудничество с независимыми аналитическими центрами, часто на контрактной основе (т.е. ситуация, в рамках которой правительственным экспертам остается лишь выбрать партнера и оценивать успешность выполнения контракта);

- сотрудничество с международными экспертами и организациями, что наиболее характерно для стран, проводящих масштабные реформы

Рассмотрим основные доводы «за» и «против» каждого из этих вариантов:

1. Правительственные эксперты (данную стратегию Линдквист¹¹ сравнивает со стратегией менеджмента футбольных команд, когда талантливые игроки приглашаются в команду в самом начале карьеры и потом «доводятся до кондиции»):

«за»	«против»
<ul style="list-style-type: none"> - наличие доступа к информации и данным (о том, что уже было сделано, какие опции рассматривались и пр.); - знание организационной культуры (как представить решение наиболее приемлемым способом для тех, кто принимает решения). 	<ul style="list-style-type: none"> - нежелание сообщать принимающим решения о том, что они стоят перед непопулярным выбором; - нехватка информации об исследованиях в области своей компетенции или недоверие к этой информации; - игнорирование либо приверженность определенным опциям; - влияние партийной, личной, клановой и др. лояльности.
<p>Кадровый аспект: требует больших капиталовложений для подготовки команды экспертов, поддержания мотивации; конфликт лояльности по отношению к определенной организации и необходимость беспристрастного анализа.</p>	

2. Независимые эксперты (эту стратегию Линдквист сравнивает со стратегией менеджмента футбольных команд, когда «звездные игроки» покупаются):

Особенно актуальна для государств, подвергающихся масштабным реформам. В частности, в социалистических государствах в период реформ именно университеты и различные НИИ стали прибежищем технократов - специалистов в отдельных областях государственной политики, не имевшим доступа на госслужбу из-за нелояльности к правящим режимам. Так, именно университеты и НИИ стали главным резервом пополнения государственных кадров в период реформирования в таких странах¹².

В данном случае под независимыми экспертами подразумеваются в большей степени policy analysts (англ. – политические специалисты, анализирующие государственную/публичную политику), нежели представители исследовательского сообщества в его классическом понимании. Policy analysts меньше скованы рамками – в первую очередь, временными - традиционного академического процесса, опирающегося на эмпирические данные и проверку результатов исследования коллегами по области исследования. Однако роль классических исследователей не оценима при анализе уже реализующихся вариантов госполитики.

11 Evert A.Lindquist and James A.Desveaux. "Policy Analysis and Bureaucratic Capacity: Context, Competencies, and Strategies" in L. Dobuzinski, M. Howlett and D. Laycock eds., Policy Analysis in Canada: The State of the Art Toronto: University of Toronto Press, 2007.

12 Goetz Klaus H., Wollmann H. Governmentalizing central executives in post-communist Europe: a four-country comparison. Journal of European Public Policy, December 2001. pp. 864–887.

«за»	«против»
<ul style="list-style-type: none"> - независимость (см. ниже); - оперативность и гибкость; - низкие текущие расходы на аналитическую работу (нет необходимости держать штат экспертов). 	<ul style="list-style-type: none"> - недостаток понимания процесса формулирования и реализации государственной политики вследствие отсутствия опыта; - отсутствие общего языка с управленческими кадрами, ведущее к неспособности перевести результаты академических исследований на язык опций государственной политики; - влияние международных экспертов (пребывающих под впечатлением успешного опыта реализации той или иной политики).
<p>Кадровый аспект: противоречивый. С одной стороны, к компетенции «заказчиков» – правительственных экспертов предъявляется меньше требований, т.к. от них требуется лишь сформулировать проблему, условия выполнения работы и выбрать наиболее подходящего партнера (упор на менеджерские навыки). С другой стороны, их компетенция должна быть достаточной, чтобы качественно выбрать партнера и оценить результаты исследования.</p>	

Отдельно хотелось бы отметить, что даже в тех странах, где правительство имеет долгую историю сотрудничества с независимыми экспертами, вопрос независимости их подхода к анализу и рекомендациям государственной политики не имеет однозначного ответа. В частности, это связано с тем, что «независимые эксперты» не имеют некой средней устоявшейся идентичности, и в разных ситуациях проявляют себя по-разному: как классические исследователи, как журналисты, как партийные советники или даже как бизнесмены, занимающиеся маркетингом своих аналитических продуктов. Хотелось бы обратить внимание интересующихся данной тематикой на статью «Публичная политика как варьете» Томаса Медвеца, основанной на интервью с ведущими независимыми аналитиками США, в которой как раз делается вывод об их «текучей» идентичности.

3. Международные эксперты

«за»	«против»
<ul style="list-style-type: none"> - профессионализм и опыт; - финансовая составляющая. 	<ul style="list-style-type: none"> - нормативные установки; - использование информации, предоставленной местными экспертами (правительственными или независимыми); - эксперты в узкой области не обладают стратегическим видением и пониманием, как реализация конкретной политики отразится на других областях; - эксперты, дающие советы национального масштаба не обладают глубоким знанием управленческих практик.
<p>Кадровый аспект: противоречивый. С одной стороны, правительственные эксперты, работающие с международными партнерами, должны быть достаточно компетентными для того, чтобы проанализировать предложения и представить их тем, кто принимает решения. С другой стороны, их компетентность не должна мешать их восприимчивости к рекомендациям, исходящих от международных экспертов (способности проанализировать их советы).</p> <p>Финансовая компонента может исказить мотивы сотрудничества и восприимчивости к их предложениям.</p>	

Естественно, идентичность, независимость, мотивы и компетентность международных экспертов – как узких, так и широких – вопрос еще более противоречивый, чем в случае с независимыми национальными экспертами. Опять же, хотелось бы сделать отсылку к недавно изданной книге шведских исследователей Ivona Sobis, Michiel S. de Vries, *The story behind western advice to Central Europe during its transition period* (Bratislava: NISPAcee, 2009).

Институциональный аспект

Таким образом, очевидно, что ни один из описанных выше источников policy advice не является самостоятельным. Поскольку именно на государстве лежит ответственность сформулировать исследовательскую задачу и найти максимально эффективный способ получения экспертных рекомендаций, и также за государством остается последнее слово в принятии решения, его роль как power broker невозможно переоценить.

Актуальность данной проблемы для Беларуси недавно была признана даже руководителем государства, который отметил, что научное сообщество не способно помочь управленцам дельным советом¹³. К сожалению, мы не услышали, каким образом была сформулирована просьба о помощи и как, по мнению руководства страны, должен быть выглядеть дельный совет. Однако, как мы знаем, признание проблемы – первый шаг на пути ее разрешения.

При разработке стратегии повышения policy capacity (*англ. институциональной способности государственного аппарата формировать государственную/публичную политику*) необходимо учитывать целый ряд институциональных аспектов, в том числе:

- необходимость баланса между краткосрочной и долгосрочной перспективой. В ситуации, когда независимое экспертное сообщество достаточно «молодое» и не обладает длительным опытом сотрудничества с правительственными экспертами, на правительство в большинстве случаев ложится роль постановки долгосрочных задач (таким образом, создается необходимая кадровая поддержка реформирования);
- желательность постоянного обмена идеями и опытом между правительственными и независимыми экспертами в ходе коммуникации, особенно неформальной (затрудняется в том случае, когда независимые эксперты представляют уже «готовый продукт»);
- кадровый аспект – как привлечь талантливых экспертов на государственную службу, как ориентировать госслужащих на сотрудничество с независимыми экспертами (хотя подобное сотрудничество может быть лишь номинальным, например, когда такое требование выдвигают доноры какого-то проекта);
- затраты – временные и финансовые, основные и текущие. Средства, сэкономленные на содержании полноценного штата правительственных экспертов, могут быть потрачены на длительные поиски подходящего партнера и последующий менеджмент контрактов.

Таким образом, центры разработки государственной политики в правительстве должны возглавляться опытными руководителями, обладающими стратегическим видением развития их области, с хорошими контактами в независимом экспертном и научном сообществе, способном на равных говорить с международными экспертами. Их главная роль – формулировать задачи по разработке государственной политики, коммуницировать (формально и неформально) с коллегами внутри и вне правительства, создавать привлекательный имидж своей организации. Эти руководители должны обладать независимой репутацией в научном сообществе. Канадские исследователи, занимающиеся изучением данной проблемы, называют таких лидеров «Bridge people – люди-мосты»¹⁴.

Примеры

В Приложении 1. приведены несколько примеров таких правительственных центров по разработке государственной политики, которые были созданы для того, чтобы полноценно использовать потенциал национального экспертного сообщества.

Общими характеристиками данных организаций являются:

- центральность по отношению к правительству (кабинету Министров);
- публичность;
- проактивность;
- обязательность реакции правительства на исследования;
- нетворкинг с экспертным сообществом в своей стране и других странах.

13 «Лукашенко упрекает ученых в недостаточной практической помощи государству» // Бelta, 24.11.2011 http://www.belta.by/ru/all_news/president/Lukashenko-uprekaet-uchenyx-v-nedostatochnoj-prakticheskoy-pomoschi-gosudarstvu_i_582372.html (просмотрено 28.11.2011).

14 Capacity Building: Linking Community Experience to Public Policy, Julie Devon Dodd and Michelle Hebert Boyd, Population and Public Health Branch, Atlantic Regional Office, Health Canada October 2000.

Глава II.

Новый публичный менеджмент в реформировании системы государственного управления: основные характеристики

Целью данной главы является анализ возможностей проецирования принципов нового публичного (государственного) менеджмента (НПМ) на реформирование системы государственного управления в Беларуси. Кроме того, ставится задача показать возможности оценки эффективности управления и, в частности, переход от широко используемого в настоящее время в белорусской системе администрирования как планирования количественных макроэкономических показателей к качественному анализу издержек и выгод.

Общие принципы НПМ и примеры их внедрения в СГУ

Концепция НПМ (оригинал *англ. New Public Management (NPM)*) возникла в 70-х гг. XX в. и получила свое практическое воплощение в реформировании административных систем Великобритании, Новой Зеландии, Австралии и Канады. Основной целью реформирования с позиций НПМ стало внедрение в систему государственного управления рыночных принципов - **целоориентированного** подхода к управлению; а также **деполитизации, децентрализации и деbüroкратизации** сферы управления.

Возникновение подхода связано с нараставшей критикой существовавшей ранее системы управления (так называемого старого публичного менеджмента) за высокие расходы на содержание государственного аппарата, неэффективность оказываемых им услуг, отсутствие индикаторов измерения эффективности управления, а также механизмов контроля за работой чиновников и мониторинга их деятельности. В дальнейшем, принципы НПМ стали использоваться международными организациями (в частности, Международным Валютным Фондом (МВФ), Всемирным Банком (ВБ), Европейским Банком Реконструкции и Развития (ЕБРР))¹⁵ как стандартизированные рекомендации для реформирования систем управления развивающихся и транзитных стран. В числе первых «импортеров» подхода НПМ были Малайзия, Чили, Гана, Нигерия, Уганда.

После распада СССР реформирование системы государственного управления по принципам НПМ получило распространение в ряде государств ЦВЕ, а также некоторых бывших республиках СССР. Необходимо отметить, что НПМ имеет различия в развитых и развивающихся странах, что свидетельствует об отсутствии некоей единой унифицированной модели данного подхода. Как показывает практика внедрения НПМ, реформирование терпело неудачу там, где отсутствовали:

- стабильное экономическое развитие;
- четкая законодательная база;
- прозрачная и подотчетная обществу сфера публичной политики;
- система разделение властей;
- достаточные (для реализации реформ) финансовые и человеческие ресурсы¹⁶.

Тем не менее, согласно оценкам международных организаций, в новых государствах-членах ЕС реформирование по принципам НПМ проходило достаточно успешно (в качестве примеров «хороших практик» здесь обычно приводятся Болгария, Чехия, Эстония, Венгрия, Латвия, Румыния и Словакия). Приняв за основу реформирования законодательство ЕС (*Acquis Communautaire*), эти государства смогли на формальном уровне внедрить принципы НПМ, хотя и продолжают сталкиваться с определенным противодействием в неформальной сфере, где действуют практики, присущие старой системе управления (прежде всего, коррупция и неформальные связи).

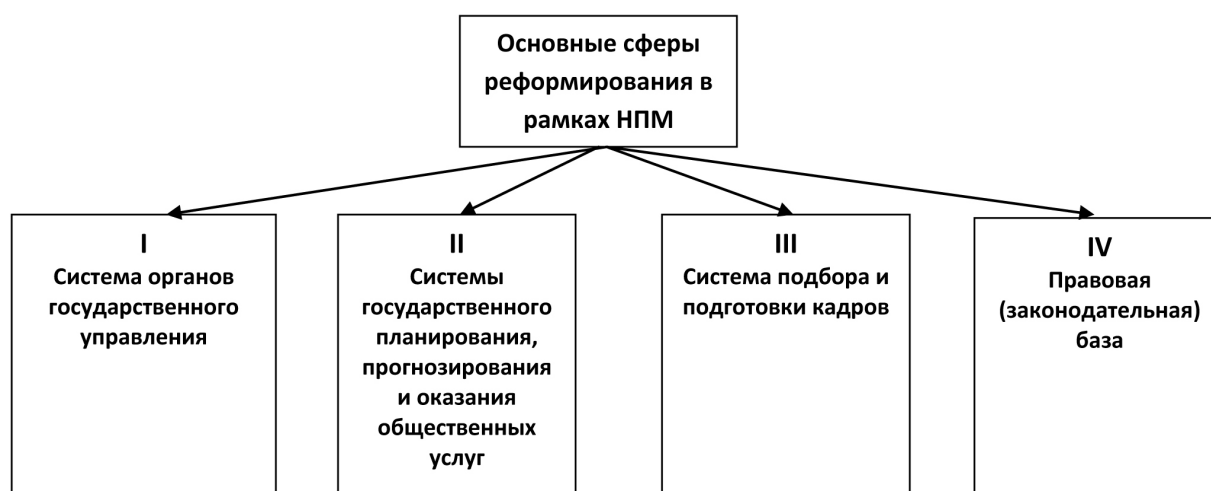
Ключевые идеи НПМ: **менеджерализм и использование рыночных механизмов для обеспечения эффективности предоставления общественных услуг** (в частности, ориентация на потребителя). При этом первый предполагает внедрение системы менеджмента, построенной на принципах управления бизнесом, в институты управления.

Основные сферы реформирования государственного управления с использованием принципов НПМ представлены в Схеме 1, далее в тексте также приводятся некоторые инструменты, используемые при реформировании каждой из этих сфер.

15 Продвижение стандартизированных проектов реформирования по принципам НПМ международными донорскими организациями является одним из основных направлений критики данного подхода, т.к. при этом, по мнению оппонентов, не всегда учитывается национальная специфика реформируемых систем, включая степень их готовности к изменениям, подготовленность управленческих кадров, достаточность ресурсов и пр.

16 Common, R. (1998), *Convergence and Transfer: A Review of the Globalization of NPM*, *International Journal of Public Sector Management*, volume 11, no. 6, pp. 440-448; Hood, C., Scott, C. (2000), *Regulating Government in a 'Managerial' Age: Towards a Cross-National Perspective*, Discussion Paper No 1, p.2. Centre for Analysis of Risk and Regulation, London, London School of Economics and Political Science.

Схема 1. Основные сферы реформирования в рамках НПМ



В рамках блока I «Система органов государственного управления» основными инструментами реформирования являются:

- децентрализация системы управления (в частности, уменьшение роли правительства);
- реструктурирование институтов управления;
- перераспределение ролей, миссий и задач между различными уровнями управления;
- уменьшение количества чиновников;
- сокращение расходов на содержание бюрократического аппарата.

В рамках блока II «Системы государственного планирования, прогнозирования и общественных услуг» используются следующие инструменты:

- внедрение принципов соревновательности, системы тендеров и патентирования при распределении заказов на оказание общественных услуг;
- создание в дополнение к государственному альтернативного механизма оказания услуг. В частности, развитие системы «социального заказа», внедрение принципов государственно-общественного партнерства;
- пересмотр принципов измерения производительности (*англ. - performance*) и эффективности планирования, прогнозирования и предоставляемых услуг (*англ. - efficiency*);
- внедрение принципов ориентации на потребителя (в данном случае - граждан).

В рамках блока III «Система подбора и подготовки кадров» основными инструментами являются:

- реформирование системы подбора кадров для институтов управления и измерения результативности их работы;
- предоставление большей свободы действий чиновникам при условии повышения уровня их ответственности и подотчетности;

В рамках блока IV «Юридическая база» основные инструменты таковы:

- определение несоответствия и проблем в юридических основаниях, на основании которых регулируется деятельность органов государственного управления;
- изменение законодательства, касающегося обеспечения функционирования СГУ.

В целом, НПМ предполагает внедрение **новых принципов измерения и индикаторов эффективности СГУ**. В частности, переход от количественных (например, ВВП) показателей к качественным, комплексным и основанным на измерении результатов политики (примером подобного индикатора на международном уровне является индекс развития человеческого потенциала). Т.е. одной из основных **инструментальных** целей НПМ является введение четких индикаторов качественного измерения результатов управления, государственных программ, планирования и прогнозирования¹⁷.

17 OECD, 2005b Modernising Government, The Way Forward, Paris; Hood, 1991, A Public Management for All Seasons?, Public Administration 69, pp. 3-19.

Возможные сценарии реформирования системы государственного управления с позиций НПМ

Обобщая практики внедрения принципов НПМ в СГУ различных государств, можно выделить следующие возможные сценарии реформирования:

1. Сохранение существующей СГУ. Предполагает сохранение существующей СГУ при локальных изменениях на уровне различных институтов, а также во всех вышеперечисленных сферах реформирования. Основная задача при этом – устранение очевидных недостатков работы при сохранении общего статус-кво системы.

2. Модернизация. Предполагает более радикальные изменения СГУ, в частности, переориентацию бюджетных расходов в сфере управления; создание новых типов институтов управления; изменение контрактной системы для государственных служащих и пр.

3. Маркетизация. Интенсивное внедрение рыночных механизмов в СГУ как средства повышения эффективности, производительности управления и уменьшения затрат на содержание государства в целом и государственно-го аппарата в частности.

4. Минимизация/ сокращение роли государства в системе управления. Максимальное сокращение государственного сектора посредством введения принципов приватизации и контрактирования для оказания услуг, которые ранее предоставлялись государством.

Особенностью постсоветских государств, включая Беларусь, является то, что они должны не просто реформировать, а создавать во многом новые административные системы¹⁸. Данная особенность не всегда учитывается на практике, что приводит к сведению реформирования СГУ к варианту модернизации (первому из вышеперечисленных). В результате чего происходит своего рода «латание дыр» без системных изменений и увеличения эффективности деятельности системы.

Цели реформирования СГУ для повышения уровня эффективности и продуктивности (performance measurement)

При реформировании СГУ по принципам НПМ можно обозначить следующие базовые цели:

- повышение уровня доверия к органам государственного управления (в частности, правительству) посредством обеспечения прозрачности их работы и подотчетности гражданам (один из механизмов – регулярная система отчетности по результатам осуществления государственных программ);

- изменение системы определения эффективности СГУ и реализуемых государственных программ посредством введения индикаторов производительности и качественного соотношения с декларируемыми целями, фокусом на результативность и качество предоставляемых общественных услуг, а также степень удовлетворенности ими граждан (которые с позиций НПМ являются потребителями);

- улучшение самого устройства СГУ, т.е. принципов занятости на государственной службе, а также системы оказания общественных услуг¹⁹.

Оценка системы государственного управления в РБ с позиций НПМ

В данном подразделе предпринимается попытка оценки системы государственного управления в Беларуси с учетом выделенных ранее четырех сфер реформирования. При оценке использовалась следующая градация:

«++» - успешное проведение и внедрение принципа

«+» - проведение реформирования

«+ -» - частично проводилось

«-» - отсутствие реформирования

«- -» - наличие тенденций, противоположных реформированию

0 - информация отсутствует.

18 Diversity in action: local public management of multi-ethnic communities in Central and Eastern Europe ed. By Anna-Marie Biro and Petra Kovac, p. 32.

19 USA: Government Performance Results Act of 1993 <http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/index-gpra>

Блок/ инструмент	Оценка	Комментарии
Блок I. «Система органов государственного управления»		
децентрализация системы управления	- -	После избрания в 1994 г. А.Лукашенко президентом, имела место противоположная тенденция - централизации власти, проявившаяся в: уменьшении роли местного управления; выстраивании вертикали централизованной власти; нивелировании системы разделения властей (референдум 1996 г.) и закреплении расширенных полномочий за президентом.
реструктурирование институтов управления	+ -	Имело декоративный характер, не преследовало задач эффективности (по состоянию на конец 2011 г. в Беларуси существует 24 министерства и 9 госкомитетов).
перераспределение ролей, миссий и задач между различными уровнями управления	+ -	В сторону большей централизации системы с сохранением минимальных полномочий на региональном уровне.
уменьшение количества чиновников	-	В период 2003 – 2009 гг. общее количество государственных служащих составляло примерно 53 тыс. чел. ²⁰
сокращение расходов на содержание бюрократического аппарата	0	недостаточно информации для оценки.
Блок II «Системы государственного планирования, прогнозирования и общественных услуг»		
внедрение принципов соревновательности, системы тендеров и патентирования при распределении заказов на оказание общественных услуг	+ -	С некоторой долей условности сюда можно отнести наработки в сфере внедрения государственного социального заказа (см. ниже).
создание в дополнение к государственному альтернативного механизма оказания услуг (развитие системы «социального заказа»), внедрение принципов государственно-общественного партнерств	+ -	Согласно информации официальных белорусских СМИ, внедрение в Беларуси государственного социального заказа возможно с 2013 г. Это предлагается новой редакцией Закона Республики Беларусь «О социальном обслуживании», который в настоящее время находится на рассмотрении. ²¹
пересмотр принципов измерения производительности (performance) и эффективности планирования, прогнозирования и предоставляемых услуг (efficiency)	-	По оценке эксперта из БГУ, в Беларуси в качестве формы оценки эффективности политики используются: «отчеты государственных руководителей, межведомственные заседания и консультации с заинтересованными сторонами, парламентские слушания, контрольные комиссии и инспекции, разработка и анализ бюджета, оценка со стороны профессиональных ассоциаций и СМИ» и пр. ²² Т.е. применяемые показатели вряд ли могут рассматриваться как соотносимые с требуемыми критериями.
внедрение принципов ориентации на потребителя (в данном случае – на граждан)	+ -	Осуществление в Беларуси проекта по дебюрократизации административных процедур (в частности, внедрение принципа «одного окна»).

20 Более подробно на эту тему см. http://naviny.by/rubrics/politic/2010/10/13/ic_articles_112_170832/

21 Более подробно см. http://www.belta.by/ru/all_news/society/Vnedrenie-v-Belarusi-gosudarstvennogo-sotsialnogo-zakaza-vozmozhno-s-2013-goda_i_582843.html, а также «Предложения по механизму реализации договорной формы выполнения государственных социальных заказов по социальному обслуживанию населения» (аналитическая записка НИИ труда Минтруда и соцзащиты) 06.09.11 www.belwomnet.iatp.by/docs/socZakaz.doc

22 Антанович Н.А. Методология политического анализа эффективности государственного управления // Проблемы управления. 2009. № 4 (33). С.95-100.

Блок/ инструмент	Оценка	Комментарии
Блок III. «Система подбора и подготовки кадров»		
Реформирование системы подбора кадров для институтов управления и измерение результативности их работы	-	Система подбора кадров для государственной службы в Беларуси сохраняет советские механизмы «кумовства» и «семейственности». Измерение результативности осуществляется в соответствии с постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 25 июня 2004 г. № 759 «О критериях оценки работы руководящих кадров республиканских органов государственного управления, иных государственных организаций, подчиненных правительству Республики Беларусь, облисполкомов и минского горисполкома». ²³
предоставление большей свободы действий чиновникам при условии повышения уровня их ответственности и подотчетности	- -	Имеет место обратная тенденция, когда чиновники несут минимальную ответственность за реализуемые действия, при этом, каждый из них подвержен риску быстрого увольнения в случае политического запроса на «поиск виноватого» в случае негативной критической ситуации в какой-либо из сфер СГУ.
Блок IV «Юридическая база»		
Определение несоответствия и проблем в юридических основаниях, на основании которых регулируется деятельность органов государственного управления	+ -	Поскольку данный блок носит определенного рода вспомогательный характер, то предпринимаемые в его рамках действия имели скорее декоративный и количественный характер, не предполагающий реальных изменений.
Изменение законодательства, касающегося обеспечения функционирования СГУ		

Выводы:

С учетом проведенной оценки в качестве предварительных выводов данной главы можно обозначить следующие:

1. В настоящее время в Беларуси безальтернативно реализуется вариант сохранения существующей СГУ, при котором имеют место некоторые локальные изменения (на уровне отдельных институтов, позиций), однако они направлены, скорее, на нивелирование наиболее очевидных недостатков в работе системы, нежели на ее переустройство. Основной целью существующей в настоящее время в Беларуси политизированной СГУ является сохранение статус-кво и поддержания баланса.

2. Вместе с тем, в качестве рекомендации для возможного реформирования системы управления (а также рассматриваемой далее системы оценивания эффективности деятельности государственных организаций), более оптимальным видится вариант модернизации, при котором предполагается перераспределение и переориентация бюджетных расходов в СГУ, а также ее содержательное переустройство с созданием новых институтов и изменением принципов работы (контрактной системы для государственных служащих и пр.).

3. Варианты более радикального переустройства СГУ (маркетизации и уменьшения роли государства) представляются для Беларуси менее приемлемыми, т.к. предполагают радикальные изменения всей политической системы и ее экономических оснований. С учетом господствующих в современном белорусском обществе патерналистских представлений о роли государства и не очень высокой вероятностью изменения характера режима в краткосрочной перспективе, предполагать введение и возможность радикальных изменений СГУ представляется не реалистичным.

При этом необходимо отметить, что сама концепция НПМ является далеко не бесспорной среди специалистов в области публичного администрирования. Например, в экспертном сообществе Литвы она оценивается как «мертворожденная», т.е. утратившая свою актуальность еще до форсированного вступления в ЕС ее внедрения в СГУ. Одной из основных проблем для Беларуси в отношении возможности внедрения данной концепции является полное противоречие между тем, в каком состоянии пребывает нереформированная система государственного управ-

²³ В качестве основных критериев оценки при этом предлагается использовать выполнение: основных целевых показателей параметров прогноза социально-экономического развития; общих показателей эффективности работы республиканских органов государственного управления, облисполкомов, иных государственных организаций, подчиненных Правительству; требований, предъявляемых к деловым и личностным качествам руководящих кадров. Характерно, что при этом не приводится толкование понятия «эффективности», которая в большинстве критериев приравнивается к целевому использованию средств и выполнению дисциплинарных обязанностей (см. Приложение 1 к вышеуказанному Постановлению).

ления и теми общими требованиями (рамками), которые находятся в основании НПМ. Несколько преувеличивая, но, тем не менее, можно утверждать, что в случае перехода Беларуси к форсированным реформам, в качестве более подходящих примеров будут выступать не столько соседние государства в регионе ЦВЕ (например, Литва, Польша), сколько государства Африки, где под давлением заинтересованных внешних акторов система государственного управления выстраивалась практически заново. Основаниями для данного утверждения являются такие факторы как: затянувшийся период отсутствия содержательных изменений в системе управления Беларуси с воспроизводством (по мере возможностей) советских практик; отсутствие квалифицированного (либо готового к быстрому радикальному переходу к принципиально новым формам работы) управленческого персонала и пр. В результате, в случае проведения реформ по принципам НПМ Беларусь будет вынуждена пойти по системе полного разрушения существующей системы управления и создания новой, т.е. путь в некоторой степени аналогичный тому, который проходили африканские государства.

Глава III.

Усовершенствование системы оценки эффективности деятельности государственных организаций

Целью данной главы является рассмотреть возможности совершенствования системы оценивания деятельности государственных организаций и СГУ. Для перехода непосредственно к этой теме необходимо остановиться более подробно на вопросах, касающихся индикаторов, которые используются в планировании и оценке публичной политики в целом и системе управления в частности.

Индикаторы

Проблема с методологией в оценке деятельности правительства и публичного администрирования в мировой практике решается при помощи различных инструментов. Например, с 1996 г. в более чем 200 странах проводятся комплексные исследования на основании методологии выделения так называемых мировых индикаторов управления (Worldwide Governance Indicators (WGI)), в рамках которого оцениваются следующие измерения управляемости: гласность и надежность, политическая стабильность и отсутствие насилия (терроризма), эффективность правительства, качество регулирования, верховенство закона, контроль над коррупцией²⁴.

При этом сама дефиниция понятия «управление» (governance) (в терминологии данного исследования - СУ) дается следующим образом: «традиции и институты, посредством которых осуществляется управление государством. Они включают: а) процессы избрания, мониторинга деятельности и переизбрания правительства; б) возможности правительства эффективно формулировать и реализовывать политики в различных сферах; с) уважение гражданами и государством институтов, регулирующих экономическое и социальное взаимодействие между ними». Однако данные измерения подходят скорее для внешней оценки и сравнительных исследований, чем для внутреннего аудита в целях дальнейшего реформирования системы управления.

Необходимо отметить, что проблема измеримости и оценивания (evaluation) СУ находится в центре внимания промотрирующих соответствующее реформирование международных организаций (в частности, Всемирного Банка (ВБ))²⁵. Согласно одному из подготовленных по инициативе данной институции докладу, учитывая существующее и все увеличивающееся количество индикаторов, можно утверждать, что принципиально значимым моментом в оценивании становится согласие сторон (оцениваемых и оценивающих) относительно используемых индикаторов и их значений. При этом выделяется пять «измерений» индикаторов:

- особенности/ специфика институтов, используемых в СУ;
- особенности результатов, демонстрирующих «хорошие практики» СУ в действии;
- возможность практического применения и прозрачности используемых индикаторов;
- качество и точность индикаторов;
- достаточность информации, объясняемой индикаторами.

Подытоживая можно сказать, что основными требованиями к индикаторам являются их применимость, прозрачность и точность (*англ. - replicable, transparent and demonstrably accurate*)²⁶. Вместе с тем, единственной относительно доказанной корреляцией между использованием индикаторов и улучшением СУ является то, что «черный ящик» политической системы в некоторой степени влияет на демонстрируемые СУ результаты, которые, в свою очередь, влияют на снижение уровня бедности и результаты этого самого управления.²⁷

24 Более подробно об индикаторах см. сайт www.govindicators.org

25 На протяжении последних тридцати лет имел место стремительный рост количества индикаторов, направленных на измерение и оценивание различных аспектов системы управления. На национальных уровнях данный процесс, как правило, протекал в двух фазах В рамках первой фазы произошло переоткрытие того факта, что управление имеет значение для развития государства. Результаты данной фазы: признание того, что проблемы управления, в целом, и уменьшение уровня бедности, должны быть в политической повестке дня. Вторая фаза (конец 90-х) ассоциируется с дальнейшим увеличением количества и типов индикаторов управления. Однако в данный период не наблюдалось консенсуса относительно используемых индикаторов управления и их влияния на политику или на реформы, предлагаемые донорскими организациями.

26 Governance: The World Bank's Experience, World Bank, Washington DC, 1994

27 Towards consensus on governance indicators. Selecting public management and broader governance indicators. Steve Knack, Nick Manning. World Bank, March 7, 2000.

Планирование по принципам «расходов и доходов»

Даже поверхностное рассмотрение системы планирования и прогнозирования в Беларуси демонстрирует, что в его основание заложены, во-первых, политические принципы, т.е. имеет место их очевидная политизация; во-вторых, оно имеет характер «от достигнутого уровня», в рамках которого закладываемые на будущее показатели имеют характер количественного увеличения достигнутых результатов («от достигнутого уровня»), но не рассматривают аспект их качественного изменения. Данный вид планирования может быть условно приемлемым в условиях финансовой стабильности и устойчивого развития экономической сферы государства. Однако в условиях нестабильности системы и настойчивой необходимости реформирования СУ необходимым представляется «внедрение системы поиска альтернативных вариантов планирования и их сравнение между собой с целью выбора оптимального. В рационализации отбора вариантов, в наибольшей степени отвечающих требованиям **эффективности**, и состоит смысл тех **методов оценки затрат и результатов**»²⁸ (здесь и далее - метод расходов и доходов).

В качестве основных критериев, используемых для оценки СУ посредством методов оценки расходов и доходов с позиций их эффективности, можно перечислить следующие: **экономичность, производительность используемых ресурсов и результативность затрат**. Не имея целью развивать теоретическую дискуссию относительно содержания данных понятий, приведем их рабочие определения:

- **экономичность** характеризует затратную (ресурсную) сторону эффективности. Экономичными являются такие решения, планы и прогнозы, при которых ресурсы необходимого состава, количества и качества приобретаются и используются с минимально возможными издержками (неиспользование практик привлечения избыточных ресурсов, создания запасов, оплаты компонентов затрат по ценам, превышающим минимальные и т.п.);
- **производительность** - соотношение количества продукции или услуг (в данном случае – прогнозов и планов) с величиной затрат на их производство (показатели, отражающие производительность труда и иных отдельных видов ресурсозатрат, а также интегральные показатели, предполагающие соизмерение затрат всех видов между собой);
- **результативность** - соответствие прогнозов и планов целям политики и, если рассматривать более широко, общества (общественному интересу). Так, при анализе результативности определяется мера соответствия определенным потребностям, предпочтениям общества.

Если обратиться к системе оценивания деятельности органов государственного управления в Беларуси, то закономерно говорить скорее не об оценивании по приведенным выше качественным показателям либо каким-то индикаторам интегративного характера, а о системе иерархической отчетности политического характера. Например, согласно белорусскому законодательству, при составлении краткосрочных и среднесрочных прогнозов социально-экономического развития, их показатели утверждаются либо на уровне правительства, либо на уровне президента.²⁹ В частности, важнейшие параметры прогноза социально-экономического развития на краткосрочную перспективу утверждаются президентом. При этом последний - особенно в предвыборный период и моменты кризиса – апеллирует и легитимизирует свои решения посредством апелляции к *vox populi* (в частности, Всебелорусскому народному собранию). Таким образом, в основание прогнозов закладываются не только и не столько эффективные и просчитанные показатели, сколько политически популярные лозунги, под которые далее «подгоняется» статистическая информация. Одним из наиболее ярких примеров подобной «подгонки» является ситуация с доведением в предвыборный период 2010 г. среднего размера заработной платы до 500 долларов, в результате которой количественные показатели были действительно продемонстрированы в краткосрочной перспективе, однако уже через пару месяцев экономического кризиса эта сумма де-факто уменьшилась в несколько раз.

28 Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора, М. «Аспект-пресс», 1996, с. 2.

29 Закон Республики Беларусь «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь» от 5 мая 1998 г. N 157-3.

Выводы

Делая предварительные выводы для данной главы, можно утверждать, что:

1. Система оценки деятельности государственных органов в Беларуси в настоящее время не может рассматриваться как эффективная, т.к. имеет не рациональный, а идеологический характер.

2. Практически отсутствует возможность качественного измерения деятельности органов СГУ, поскольку основными используемыми показателями являются количественные, отталкивающиеся от уровня «достигнутых показателей» без оценки их реального содержания по критериям эффективности (например, согласно действующему законодательству, в программе социально-экономического развития на среднесрочную перспективу отражаются оценка итогов социально-экономического развития за предыдущий период).

3. В качестве возможной рекомендации по качественному изменению данной ситуации необходима реализация нескольких шагов: изменение системы отчетности органов ГУ с ее фокусированием на показателях эффективности деятельности; уход от иерархической системы отчетности и подотчетности с введением системы горизонтального оценивания деятельности в самих институтах и внешним аудитом (включая общественную экспертизу со стороны неправительственных организаций, аналитических центров и пр.); обеспечение прозрачности и доступности результатов оценивания для широких слоев населения посредством размещения их отчетности в СМИ и на собственных информационных площадках.

Заключение

Подводя итоги работы, необходимо еще раз вернуться к одному из ее основных тезисов о том, что государственная политика в Беларуси не имеет практически никаких рациональных оснований, поскольку опирается на субъективные оценочные суждения политических лидеров и чиновников не только в своей политической, но и в административной сферах. Кроме того, дополнительной проблемой является отсутствие достоверной, верифицируемой информации для эффективного принятия решений. Данная характеристика **нерациональности** продемонстрирована на примере социальной политики в Беларуси. При этом отмечается парадокс, состоящий в том, что идеологические политические решения требуют рациональных знаний для своей реализации, но, в свою очередь, без рациональных знаний обнаруживается лишь идеологическая имитация выполнения этих решений.

В работе рассмотрены три источника policy advice, применимые к современной Беларуси: непосредственно правительственные эксперты, работающие внутри государственного аппарата, независимые исследовательские структуры (think-tanks) и международные эксперты. На примерах западных исследовательских центров продемонстрировано, что центры разработки государственной политики в правительстве должны возглавляться опытными руководителями, обладающими стратегическим видением развития их области, с хорошими контактами в независимом экспертном и научном сообществе, способном на равных говорить с международными экспертами.

Необходимо отметить, что **Беларусь** представляет собой своего рода **«выпадающий случай»** в регионе ЦВЕ в целом и среди постсоветских государств в частности. С одной стороны, при реформировании СГУ она столкнется со всеми теми же проблемами, что и вышеуказанные государства; с другой – в силу длительного отсутствия системного, содержательного реформирования, данные проблемы в силу длительности существования, а также с учетом недемократических практик государственного управления, имеют более сложный характер и многообразие форм. На рассмотренных в работе примерах видно, что и в сфере политического анализа, оценки эффективности органов управления и пр., Беларусь отстает от своих соседей на значительный во временном и содержательном отношении срок. Если для стран рассматриваемого региона устоявшейся практикой становится работа правительства с аналитическими центрами, проведение реформы СГУ в целях ее модернизации, повышения эффективности и обеспечения возможностей оценки происходящих политических и административных процессов, то в Беларуси подобных явлений не просто не наблюдается, но преобладают как раз обратные тенденции.

Своеобразным методологическим парадоксом данного документа явилось то, что при его подготовке у авторов не было как полноценного доступа к информации относительно СГУ и деятельности различных органов, так и возможности в полной мере применять инструментарий политического анализа. Так, если при оценке планирующихся и проводящихся реформ в других странах (что видно, например, из отчетов ВБ), эксперты получают хотя бы ограниченный доступ к информации относительно деятельности правительства (отчетам различных органов), то в случае Беларуси мы лишены подобной возможности. Такое же утверждение верно и в отношении вспомогательных инструментов, например, интервью с чиновниками, провести которых в наших условиях также не представляется возможным.

Приложение 1. Правительственные центры по анализу политики

1. The Policy Research Initiative (Канада)

сайт: www.policyresearch.gc.ca

Потребность в такого рода организации была признана в 1993 году, когда федеральное правительство создало рабочую группу для совершенствования способности государства разрабатывать стратегическую и горизонтальную (связи между различными министерствами) политику. PRI был создан в 1997 году с тремя основными задачами:

- проводить исследования по среднесрочным вопросам, связанным с горизонтальной политикой;
- преобразовывать результаты исследований в опции государственной политики, с которыми работают полисимейкеры;
- идентифицировать потребности в данных и приоритеты государственной политики.

Штат PRI составляет около 30 человек (полная занятость), из которых около трети ежегодно меняются, уходя работать в отдельные министерства. Годовой бюджет – 3 миллиона канадских долларов.

Задача PRI – работать с экспертами как внутри правительства, так и с независимыми экспертами (в том числе работающими в коммерческих компаниях), учеными и международными организациями для того, чтобы определять актуальные для страны проблемы, проводить углубленные исследования, обучать правительственных экспертов, а главное – создавать условия для горизонтального сотрудничества в работе над проектами, затрагивающими множество областей государственной политики (молодежная политика, мультикультурная политика и т.д.).

Результаты исследования представляются для ознакомления экспертному сообществу путем публикации отчетов, проведения конференций, а также через периодическое издание, которое выпускает институт.

2. The Scientific Council for Government Policy (Нидерланды)

сайт: www.wrr.nl

Научный совет по государственной политике (WWR) был создан в 1972 году специальным актом Парламента. Его задача – идентифицировать вопросы, имеющие общественное значение, и проводить по ним научные исследования, результаты которых затем передаются в правительство. В акте Парламента содержится требование о том, что правительство должно в ответ письменно проинформировать WWR о том, какие действия оно предпринимает или собирается предпринимать по этому вопросу.

В Совете должно быть от 5 до 11 членов, как правило – университетских профессоров, специалистов в конкретной сфере. Годовой бюджет Совета – около 3 миллионов евро, в нем работают около 40 сотрудников, в большинстве своем – с научной квалификацией. Это позволяет поддерживать хорошую организационную память, но периодически приводит к проблемам из-за довольно узкой квалификации сотрудников.

Официальные отчеты Совета передаются в Кабинет министров, где они обсуждаются и затем публикуются (в том числе на сайте WWR). Как правило, отчеты WWR генерируют оживленную публичную дискуссию, в том числе в СМИ. Презентации отчетов проводятся в различных министерствах. Среди последних тем исследования – национальная безопасность, государство всеобщего благосостояния, изменение климата.

WWR также проводит различные мероприятия, такие как WWR Lecture, когда известные эксперты (из Нидерландов или других стран) приглашаются для публичных выступлений по стратегическим или научным вопросам. Главной задачей на ближайшее время WWR определяет более тесное взаимодействие с другими организациями в Европе.

3. The Strategy Unit (Великобритания)

сайт: www.cabinetoffice.gov.uk/strategy

В той или иной форме отделы, отвечающие за стратегическое планирование и policy advice, всегда существовали в британском правительстве, начиная со времен Первой мировой войны. Strategy Unit в его современном виде был создан в 2002 году. Главная задача этой организации, записанная в ее мандате, - идентифицировать и исследовать долгосрочные и/или горизонтальные стратегические вопросы и способствовать развитию инновационных подходов в государственной политике в отдельных департаментах.

Strategy Unit тесно связан с Офисом Кабинета Министров, и регулярно проводит совещания с Премьер-министром и его советниками. Он также регулярно проводит совещания с другими министерствами и обеспечивает рекомендации по разработке конкретной государственной политики.

В организации работает около 45 человек, ее годовой бюджет - около 4 миллионов фунтов стерлингов. Дополнительный персонал набирается из отдельных министерств на временной основе за счет этих министерств. Работа организуется по принципу проектов (например, образование и здравоохранение) и, как правило, проводится с привлечением внешних экспертов.

Источники

1. Batley, Richard (1999) 'The New Public Management in Developing Countries: Implications for Policy and Organizational Reform', *Journal of International Development*, 11: 761-765.
2. Flynn, N. (2002) "Exploring the New Public Management: The Importance of Context", in K. McLaughlin, S.P. Osborne and E. Ferlie (ed) *New Public Management: current trends and future prospects*. London: and New York: Routledge, pp. 57-76.
3. Kernaghan, Kenneth (2000) 'The post-bureaucratic organization and public service values', *International Review of Administrative Sciences*, 66 (1): 21-44.
4. Larbi, George A. (1999) *The New Public Management Approach and Crisis States*. UNRISD Discussion Paper 112, Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
5. Manning, N. (2001) "The Legacy of New Public Management in developing countries", *International Review of Administrative Sciences*, 62(2): 297-312.
6. OVERVIEW OF PUBLIC SECTOR MANAGEMENT REFORM // Larbi, G.A., United Nations Research Institute for Social development, Discussion paper 112, 1999, updated 2003.
7. Polidano, Charles and Hulme, David (1999) 'Public Management Reform in Developing Countries: Issues and Outcomes', *Public Management*, 1 (1): 121-32.

**Миссия исследовательского центра SYMPA –
продвижение реформы системы публичного
администрирования в Беларуси в соответствии
с современными принципами и практиками.**

**Центр объединяет людей, которым интересны
проблемы государственного управления в
профессиональном и научном плане.**

КОНТАКТЫ:

**e-mail: info@sympa-by.eu
web: www.sympa-by.eu**

