

МЕТОДИКА И ТЕХНИКА ФУНКЦИОНАЛЬНОГО АНАЛИЗА

Какая информация должна быть собрана и каким образом она должна быть собрана? Как должен проводиться анализ этой информации для выработки эффективных рекомендаций и проведения организационных изменений? Эти вопросы имеют жизненно важное значение для проведения успешного функционального анализа. Поэтому обсуждение в данной главе будет носить технический характер и будет посвящено техническим деталям проведения функционального анализа.

Несмотря на важность и необходимость изучения основ функционального анализа, существуют некоторые предварительные вопросы, которые должны быть рассмотрены еще до начала анализа. К ним относятся, например, рамки предполагаемого анализа, форма, которую примет анализ, кто будет следить за ходом исполнения и завершения анализа, и каким образом будут решаться все задачи в ходе анализа.

С самого начала необходимо четко определить рамки анализа. Нельзя охватить анализом весь комплекс органов государственного управления. Это привело бы к распылению ресурсов и снижению эффективности исследования.

Определение границ анализа четко ограничивает и то пространство, с которого будут собраны данные и то, каким образом они будут обрабатываться. С самого начала необходимо также принять решение о том, каким образом в ходе анализа будут рассматриваться общие цели правительства и их взаимосвязь с функционированием подразделений самого правительства. Необходимо также принять решение о проведении анализа «сверху вниз» или «снизу вверх». Например: при поэтапном проведении анализа – должна ли работа начинаться с центральных министерств и ведомств,

или на уровне сектора? И кто будет проводить эту работу?

Еще на начальном этапе реализации анализа важно обращаться одновременно к решению вертикальных и горизонтальных вопросов. Это в определенной мере подстрахует от ненужных задержек в работе. С самого начала также важно провести анализ ключевых органов в секторе¹ и учесть это в контексте всего анализа. Опыт, однако, показывает тесную взаимосвязь всех решаемых вопросов и затруднения при попытках их «разделить». Подспорьем тут может стать изучение стратегии и приоритетов правительства, а также знакомство с приоритетами в процессе выработки политических решений.

Если же говорить о выборе подхода для проведения анализа «сверху вниз» или «снизу вверх», то это зависит от степени политической поддержки и желания «проталкивать» результаты анализа на политическом уровне. Здесь, возможно, придется стать перед трудным выбором: какие административные органы рассматривать в первую очередь – центральные или местные? Однако если будет принято решение начать работу с центральных органов (Секретариата правительства, министерства финансов, департамента государственной службы и т. д.), необходимо помнить: эти органы являются наиболее могущественными и могут влиять на направление исследований, если эти исследования покажутся им «неудобными» с точки зрения их собственных сиюминутных интересов. Но успешный анализ деятельности этих учреждений – перед рассмотрением других – может положительно сказаться на всем процессе анализа, содействовать укреплению его организационной и исследовательской составляющих.

¹ В контексте данной главы, термины Сектор и Министерство используются одновременно и техника может применяться для анализа в равной степени.

ОКНО 3.1

С ЧЕГО НАЧАТЬ?

В разных странах применялись разные подходы.

В **Словакии** анализ начался с центральных органов, но затем был сделан шаг к тому, чтобы дать возможность отдельным министерствам выполнить рекомендации в собственных отраслях, в то время как проведение горизонтальных реформ оставалось централизованным.

В этом, собственно, и проявился политический мандат на проведение анализа.

На **Украине** анализ начался с пилотных проектов в ряде отраслевых министерств, включая и

министерство финансов. Затем была сделана попытка применить методологию анализа к Секретариату правительства.

В **Кыргызской Республике** работа началась с системного анализа центральных органов, но ввиду сопротивления с их стороны, была обращена в сторону отраслевых министерств. Модель, разработанная для анализа системы министерства здравоохранения и министерства образования, и принципы реализации анализа в настоящее время находятся на стадии обсуждения – возможна перспектива их применения в других министерствах.

Решение о том, кто будет руководить анализом и проводить его, имеет важное значение для применения средств и определения целей.

Анализы, проводимые по большей части силами консультантов и посвященные отдельным министерствам, становятся наиболее проблематичными на стадии реализации, в то время как анализы, основанные на работе внутренней группы специалистов, позволяют добиться наибольшего прогресса при продвижении от пилотных проектов к систематическому проведению анализа во всей системе органов государственного управления.

Ключевые вопросы – кто будет руководить анализом и кто будет его проводить? При наличии выра-

женной политической поддержки реформированию системы госуправления руководство часто бывает централизованным. Однако, при этом не всегда ясно, где именно оно будет находиться, кто именно будет держать бразды правления. Но вне зависимости от принятого в конце концов организационного подхода, ключевой вопрос – это стимулирование организаций, подлежащих анализу. Именно хороший стимул внутри анализируемой организации создает нужные условия для проведения анализа. Эти стимулы, могут принимать самые различные формы и зависят от местного законодательства. Прозрачность самого процесса и того, что случится с участвующими организациями, имеют существенное значение на всех этапах.

ОКНО 3.2

ЛАТВИЯ: ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ ПРОЦЕССА, ЗАКЛЮЧЕНИЕ МЕМОРАНДУМА О ВЗАИМОПОНИМАНИИ ПЕРЕД НАЧАЛОМ АНАЛИЗА

Важным событием перед началом процесса функционального анализа было подписание официального Меморандума о взаимопонимании между министерством и Бюро по реформе государственного управления о ходе проведения анализа и ожиданиях обеих сторон. Министерство обязалось предоставить группу сотрудников, которые будут оказывать помощь в сборе информации и осуществлении контактов с экспертами и руководителями различных отделов и учреждений. Министерство настаивало на включении в Меморандум положения о том, что оно (министерство) не обязано исполнять рекомендации, содержащиеся в заключительном отчете. Это предопределило повышенную моральную ответственность ис-

полнителей анализа за его качество и за качество рекомендаций и, следовательно, затрудняло задачу экспертов-аналитиков.

Еще до начала процесса анализа в Латвии, в период с сентября по декабрь 1997 года, Кабинет поручил вновь созданному Бюро по реформе государственного управления рассмотреть функции и структуры органов государственного управления. Предстояло выработать рекомендации о том, каким образом провести рационализацию структур госуправления и устранить при этом дублирование функций. Постановка такой задачи была обусловлена намерением правительства решить ряд финансовых вопросов.

Отправным пунктом стало признание следующих фактов. Органы государственного управления занимаются выполнением схожих функций, направленных на выработку одних и тех же результатов, и таким образом, обрекают правительство на дополнительные расходы; отсутствует ясность в отношении мандатов органов государственного управления, что снижает ответственность и ухудшает учет; дублирующие функции порождают дополнительные правительственные издержки ввиду необходимости горизонтальной координации между учреждениями, а органы государственного управления занимаются деятельностью, которая в

условиях рыночной экономики не должна быть им присуща.

Разрешение названных проблем сулило экономию средств, необходимых для решения приоритетных задач правительства.

Официально, цель горизонтального функционального анализа заключалась в определении тех направлений государственного управления, на которых происходит дублирование функций, и подготовке предложений для устранения дублирования. Предложения надлежало представить Кабинету.

Анализ бывает частичным или полным, его объектом бывают функции по вертикали, или функции, относящиеся к решению каких-то определенных задач. Анализ может охватывать сходные функции и рассматривать их «по всей плоскости». В каждом случае методология подхода будет различной. И тут, не лишним будет еще раз напомнить, что функциональный анализ редко применяется сам по себе, в отрыве от других мер по реформированию системы. Наилучший эффект он дает именно тогда, когда дополняется иными мерами, направленными на реформирование органов государственного управления.

■ информация о работниках (персонале) анализируемого объекта, о том, что они делают или обязаны делать;

■ четкая информация о том, какие задачи выполняются персоналом.

Информация двух последних типов имеет ключевое значение для выработки рекомендаций. Вот почему при ее рассмотрении необходима особая тщательность. Сведения о персонале и сведения о задачах, которые он должен выполнять, должны рассматриваться отдельно друг от друга.

3.1 ИНФОРМАЦИЯ, КОТОРУЮ СЛЕДУЕТ СОБРАТЬ

В ходе функционального анализа на разных этапах процесса, чаще всего, необходима информация четырех типов:

■ подготовительная информация, используемая в качестве основы для анализа, определения целей и расширения общих представлений о предмете исследования;

■ информация об отрасли и министерстве, которая используется для обеспечения объективного внешнего взгляда на учреждение;

1. Подготовительная информация

Время, посвященное сбору подготовительной информации не окажется потраченным напрасно: собранные сведения абсолютно необходимы для правильной организации анализа и выработки начального подхода. В начале данной публикации уже говорилось о важности учета всего политического контекста, в котором осуществляется реформирование системы государственного управления. Информация об этом политическом контексте важна для правильной реалистичной оценки места и роли функционального анализа.

ОКНО 3.3

ОРГАНИЗАЦИОННАЯ ОСНОВА ПРОВЕДЕНИЯ ФА

Разработка общей стратегии реформирования государственного сектора в **Болгарии** проводилась под руководством специально назначенного министра. Эта стратегия была опубликована, информация о ней распространялась широко и открыто.

В **Словакии** руководство осуществлялось Вице-Премьер министром, который, обеспечил, кроме всего прочего, мандат на проведения анализа. Средства массовой информации активно занимались информированием населения о том, сколь полезным может оказаться проведение анализа.

На **Украине** был сформирован комитет под руководством бывшего президента для разработки концепции административной реформы, включающей в себя, наряду с другими мерами

реформирования системы государственного управления, и проведение функционального анализа. Концепция была утверждена указом президента республики.

Но не только подготовительная информация важна для проведения анализа. Полезно провести сравнение с положением аналогичных отраслей государственного управления в других странах и с отчетами о положении административных органов. Такие отчеты могут стать ключевыми источниками предварительной информации. Эту же роль сыграет и схема общего организационного строения административного органа и входящих в него подразделений. Информация о предыдущих попытках проведения административной реформы и их результатах также служит хорошей основой для анализа. При этом важны и зафиксированные в отчетах оценки, скажем, мнение столь ключевого ведомства, как министерство финансов. Такие оценки желательно подвергнуть изучению и обсуждению еще до начала работ в рамках нового анализа. Чрезвычайно важное значение для предстоящей работы имеет политика правительства и то место, которое правительство отводит данному органу в стратегии своих действий.

На данном этапе уместно рассматривать проблематику предстоящей работы с максимально широкими позициями. Нужно попытаться охватить умом всё, что может быть в той или иной мере полезным для проведения аналитического исследования. Изучаемые объекты будут отличаться друг от друга, поэтому надо иметь наготове весь набор средств для их анализа. (См. *Окно 5.1. – о процессе сбора информации на подготовительном этапе на Украине*).

2. Информация о внешнем облике объекта исследования

Поиск информации из внешних источников может привести к очень полезным выводам. Ведь существенны не только основания для проведения анализа, но и то, как сам объект исследования «видит самого себя». Такие сведения можно почерпнуть не только путем рассмотрения данных, имеющих в свободном доступе, но и посредством изучения информации, которую данный орган обязан представлять в различные высшие органы государственной власти (например, для обеспечения разработки госбюджета).

В этом смысле ключевыми являются следующие сведения:

- Законодательство, которое определяет задачи, обязательные для исполнения данным подразделением или организацией. (Надо помнить, что в недавнем прошлом в большинстве стран переходного типа задачи государственных органов довольно подробно определялись законами. Соответствующие положения зачастую еще остались в текстах законов, несмотря на несоответствие этих положений новым условиям.)
- Стратегические разработки или рабочие планы подразделения.
- Схема организационного строения.
- Данные о персонале.
- Данные о бюджетных ассигнованиях.
- Там, где бюджетные ассигнования выделены под конкретные программы – необходимы сведения об этих программах (по крайней мере, в части, относящейся к работе данного подразделения).
- Нормативы и стандарты, применяемые в бюджетной политике.
- Любые данные о результатах и показателях деятельности.
- Годовые отчеты.

При получении данной информации важно иметь хорошие рабочие отношения с ключевыми министерствами, например с министерством финансов.

3. Внутреннее понимание функций

Важно дать возможность руководителям и сотрудникам выразить собственное мнение об их функциях. В противном случае мы исходили бы из собственных представлений об этих функциях – а это снизило бы возможность их объективной оценки.

Итак, информация, получаемая на данном этапе, должна проливать свет на существующие функции и их выполнение.

Перед тем, как задавать вопросы о существующих функциях, необходимо, по крайней мере, кратко ознакомиться с определением функций. Оно должно быть ориентировано, по возможности, на

результаты и на “клиентов” – тогда полученный материал сможет оказаться полезным и в дальнейшем.

В рамках анализа будет нелегко добиться последовательности и слаженности, равно как и полного согласия в понимании одних и тех же задач. Так, например, если вы будете интересоваться функциями, то работники анализируемого учреждения будут рассказывать вам о своей рутинной деятельности. В других же случаях, попытка проанализировать одну функцию натолкнется на рассказ о нескольких функциях одновременно. Здесь анализам могут пригодиться следующие вопросы:

Есть ли потребитель у данной функции? Если потребитель есть только при объединении нескольких функций вместе, то это может быть признаком того, что функция определена слишком узко и требуется ее идентификация на новом, более высоком уровне.

Приводит ли исполнение данной функции к конечному результату? То же самое касается отсутствия очевидного результата. Это может быть признаком того, что функция является лишней, но может свидетельствовать и о том, что для получения конечного результата необходимо выполнить действия по нескольким направлениям.

Вносит ли кто-либо еще вклад в достижение конечного результата или обслуживание клиента? Если еще один организационный отдел должен вносить свой вклад в достижение определенной цели или выполнение определенной функции, это также может служить признаком слишком узкого определения функции.

Вносит ли данная функция вклад в достижение более чем одной цели? Если да, то это может быть признаком наличия двух или более функций, которые для целей анализа должны быть разделены.

Относится ли данная функция к одной категории? Система классификации функций будет обсуждена ниже, но если функция потенциально относится к больше чем одной категории, это может также служить признаком наличия двух или более функций, которые для целей анализа должны быть разделены.

В идеале, все вышеназванные обстоятельства могут проясниться на этапе сбора информации для анализа.

В дополнение, при создании списка функций, могут иметь значение и другие данные, например:

- Человеческие ресурсы для выполнения конкретной функции и их классификация. На практике это можно определить посредством деления

общего времени всех сотрудников на время выполнения определенных функций, а не пытаться понять, что делает каждый из них (как правило, здесь возникают проблемы с проверкой).

- Идентичная информация о бюджетных ассигнованиях.
- Продукт каждой функции. Опыт подсказывает, что на данном этапе определение продукта будет, скорее предварительным, нежели окончательным.
- Ответ на вопрос: каким показателем измерить «деятельность» функции? Этот вопрос для многих окажется трудным, но его следует задать, чтобы выяснить, в какой степени люди задумываются о назначении (или о целях) выполняемых ими функций.
- Суждения о том, кто еще вносит свой вклад в выполнение данной функции и кому передается результат. Это важно для разработки «карты – схемы» отношений между организациями. Такое графическое пособие окажется полезным для проверки значения функций на более позднем этапе анализа.
- Определение внешних факторов (например, бюджетных).

На данном этапе, ввиду субъективного мнения руководства и сотрудников, качество и достоверность информации будут величинами весьма переменными. Тем не менее, такая информация окажется полезной по мере того, как процесс анализа будет развиваться.

4. Информация о выполняемых функциях

Если государственного служащего спросить о его функциях, то не всегда можно рассчитывать на получение полной и достоверной картины. Человеку свойственно отвечать на подобные вопросы определенным образом. Некоторые понятия, как, например, конечный результат, могут оказаться непонятными. Или, не каждый готов признать, что задачи, установленные законодательством, выполняются им на минимальном уровне. Также бывает трудно признаться в отсутствии реальной пользы от определенных “конечных результатов”. Какими бы ни были причины, необходимо тщательно проанализировать получаемую информацию для составления реальной картины выполняемых функций и производимых результатов.

Этого можно достичь несколькими способами, мы их обсудим позднее. Сейчас же согласимся, что есть некие основные направления, которые

необходимо отработать на практике. Они предполагают определенные четкие результаты и умение правильно с этими результатами обращаться. Причем, речь идет не только о внешних конечных потребителях этих результатов, но и о внутренних пользователях. Речь идет и о том, какую ценность придают результатам их пользователи, потребители. Этот процесс неизбежно потребует применения метода проб и повторений – только так можно будет в полной мере проанализировать каждую ситуацию.

3.2. МЕТОДЫ СБОРА ИНФОРМАЦИИ

Объем информации, получаемой для целей функционального анализа, может быть огромным, и для того, чтобы эта информация помогала, а не отвлекала, важно обеспечить ее сбор в четко установленных пределах. Одним из способов является использование серии контрольных проверочных списков, связанных с разного рода собираемой информацией.

1. Подготовительная информация

Опыт говорит о наличии ряда очень полезных источников информации для сбора данных, которые могут послужить важной основой для анализа:

Интернет

В сети Интернет находится огромный объем информации об органах государственного управления, которая может оказаться крайней важной в качестве основы для анализа и для демонстрации общих признаков различных организаций в других странах. Эта информация часто включает описание целей, стратегические планы, индикаторы выполнения, ежегодные отчеты и организационные схемы. При проведении исследования стоит обратить особое внимание на страны, которые имеют особый опыт работы в анализируемой области.

Другие группы экспертов по проведению функционального анализа

Если раньше группы экспертов для проведения подобного рода исследований формировались на временной основе, то в настоящее время такие группы все больше обретают черты профессиональных команд. Эти группы способны проводить функциональный анализ во всей системе органов государственного управления. Весьма целесообразным было бы установить контакт с экспертами из таких групп и ознакомиться с их работой в соответствующем

секторе. Количество экспертов и объемы знаний могут естественным образом нарастать, и знакомство с их мнением о применимости или неприменимости разных подходов и методов в тех или иных условиях может быть весьма полезным.

Международные институты

Такие институты, как Всемирный банк, Азиатский банк развития и ОЭСР часто проводят или финансируют работу, связанную с функциональным анализом деятельности органов государственного управления. В случае Всемирного банка, эта работа может включать проведение *анализа государственных расходов* в разных странах. Такой анализ, в свою очередь, может включать анализ ключевых отраслей. Всемирный банк может также иметь утвержденную стратегию действий своих подразделений при подготовке к проведению кредитных операций. Полезная сравнительная информация по широкому ряду организационных вопросов может иметься у ОЭСР – в частности, по структурным вопросам и показателям деятельности. Такую информацию можно получить в Интернете (см. Окно 2.7.)

Доноры

Порой можно увидеть, что некоторое время назад тот или иной донор оказывал кому-то материальную помощь в проведении организационного анализа (родственного функциональному). Этой работой, наряду с ПРООН и Всемирным банком, занимались TACIS, Phare, DFID, и изучение имеющихся у них материалов могло бы оказаться полезным (см. Окно 2.7.)

Учебные заведения в сфере государственного управления

Эти организации, местные и иностранные, зачастую лучше всего знакомы с тем, что делается в управленческой сфере. Они обладают хорошо поставленной системой учета и хранения документации и потому являются прекрасным источником информации.

Клиентский сектор

Сами клиенты также располагают архивом своих материалов и документов, куда включены отчеты консультантов. В таком архиве можно найти много полезного. Однако опыт показывает, что найти человека, который располагал бы достаточно большой базой данных и знал о наличии всех наработок на конкретном участке, довольно трудно.

2. Внутренние представления о функциях

Большой трудностью является попытка отразить возможно более полную информацию в одном запросе, а не делать частичные запросы по мере того, как из одного документа закономерно следует другой. «Контрольный лист» заготовленный перед началом анализа, может стать полезным подспорьем в работе.

Центральные министерства

Очень важным источником информации для определения функций является бюджетный процесс. Попытки получения копии ежегодных бюджетных наметок могут вызвать в некоторых странах нервозность чиновников, но это препятствие преодолимо – была бы воля. Ознакомление с такой копией особенно полезно, если в стране предпринимались попытки перехода к программному построению бюджета. Из программных наметок, которые можно проследить по вертикали – от сводного бюджета к бюджетной графе отдельного подразделения – можно сделать выводы о выполняемых функциях. Однако зачастую может оказаться, что названные программы отражают существующую организационную структуру, а не наоборот. Это затрудняет дело.

Секретариат Кабинета также может стать источником полезной информации. Зачастую он представляет собой центральное «хранилище» мандатов государственных организаций и соответствующие законодательные акты – материалы, также способные дать представление об исполнительном уровне анализируемой организации.

Клиентский сектор

В идеале, клиентский сектор сам по себе должен стать источником большей части необходимой информации. Бесценным для проведения обзора было бы заключение с самого начала соглашения с тем, кто будет собирать информацию и материалы по поручению экспертов-аналитиков, будучи при этом “своим” в анализируемой организации. Важно применять проверочный контрольный список – он поможет быстро разгруппировать работников подразделения посредством повторяющихся и бессис-

темных запросов о получении той или иной информации.

3. Информация о реально выполняемых функциях

Это наиболее трудоемкая часть процесса. Существует целый ряд методик, используемый при обследованиях. Практика показывает, что оптимальным является сочетание этих методик.

Кабинетная работа

Функциональный анализ по своему характеру бывает зачастую кабинетной работой. Приходится анализировать и толковать имеющиеся материалы и документы. Однако добиться удовлетворительных результатов, не выходя из кабинета – трудно. Например, если полагаться только на список функций, включенный в формальный мандат, то можно допустить серьезную ошибку. В странах переходного типа, где ведомства унаследовали старые традиции, мандат учреждения и перечень его функций чаще всего представляет собой смесь важного и тривиального, общего и конкретного, реального и теоретического, обоснованного и необоснованного, и т.д. Во многих случаях, определенные в мандате виды деятельности относятся к незначительным аспектам общего процесса, суть дела скрыта за подробными описаниями конкретных процедур. Работа с подобными текстами вряд ли даст эффект, сколь усидчивыми и настойчивыми не проявляли бы себя аналитики, оставаясь в своих кабинетах.

Работа на семинарах

Информацию можно собрать с помощью проведения одного или нескольких семинаров. Преимущество подобного метода состоит в том, что он обеспечивает взаимодействие людей, а тщательный отбор участников семинара поможет взаимопониманию по принципиально важным вопросам.

Однако, условия работы в форме семинаров могут не вполне соответствовать культурным традициям некоторых народов, например, традициям общения с начальником, или другими участниками. Это может «смазать» эффект работы в форме семинара.

ОКНО 3.4.

ПРОВЕДЕНИЕ СЕМИНАРОВ В БОЛГАРИЯ, СЛОВАКИЯ И КЫРГЫЗСТАНЕ

В Болгарии, Словакии и Кыргызской Республике семинары проводились на разных этапах процесса реформирования.

В Болгарии на начальном этапе сбора информации для определения целей анализа и последующих мер по выполнению его рекомендаций было организовано мероприятие с участием ключевых министров и их советников.

Присутствовали и национальные эксперты, и иностранные доноры. Семинар проводился в решающий для процесса ФА момент, когда требовалось определение дальнейших шагов. Неформальный характер данного мероприятия также дал возможность открыто обсудить аргументы «за» и «против» различных вариантов действий, в которых было заинтересовано правительство.

В Словакии семинар использовался для того, чтобы представить результаты пилотного анализа тем подразделениям министерств, которые аналогичны объекту анализа. Это позволяло готовить кандидатов на анализ к возможным последствиям, а также дать им возможность пора-

змышлять над методологией и достигнутыми результатами. Семинар оказался полезным с точки зрения улучшения информированности о самом процессе, но не привел к изменению подхода к проведению анализу.

В Кыргызской Республике использовались семинары для усиления поддержки идеи функционального анализа и процесса его проведения. Результаты оказались неоднозначными. Подготовка к семинару не была организована должным образом, и открытое представление результатов анализа Администрации Президента и Аппарата Премьер-министра вызвала сильную негативную реакцию, что практически привело к свертыванию всего процесса. Однако, проведенный на более позднем этапе семинар, на котором представлялись результаты анализа и рекомендации по улучшению работы некоторых министерств, оказался намного более эффективным: было достигнуто взаимопонимание между представителями правительства и двух обследованных министерств, что помогло привлечь дополнительную донорскую помощь для продолжения работ.

Обследование

Информацию можно попытаться получить с помощью анкет, розданных соответствующим специалистам. Но тогда ключевым вопросом является: каким образом обеспечить получение ответа, то есть возвращение заполненной анкеты, и что делать с неполными ответами, или ответами, которые отражают очевидное непонимание вопросов.

Структурированные опросы (собеседования)

Этот метод может быть основан на использовании подробно составленного опросного листа (анкеты) и непосредственном контакте с опрашиваемым в то время, когда он отвечает на вопросы. Этот подход обладает тем преимуществом, что он гарантирует полноту ответов и дает возможность прояснения любых вопросов, которые в любом ином случае могут остаться неправильно понятыми. Несмотря на то, что данный процесс является интенсивным и потенциально может потребовать много времени, он обеспечивает концентрацию внимания на конкретных вопросах. При поиске и попытке получения более сложных данных, как, например, распределение времени, затрачиваемого на выполнение каждой функции, данный подход,

основанный на беседах может оказаться очень полезным: он постепенно подводит участников опроса к исчерпывающему ответу на тот или иной вопрос.

Частично структурированные опросы (собеседования)

Подход, основанный на использовании строго структурированных собеседований, не поможет, если неожиданно выявятся новые обстоятельства и подробности, относящиеся к существу анализируемого предмета.

В таких случаях способен помочь менее строго выстроенный опрос. Он позволяет задавать определенные фиксированные вопросы, одновременно оставляя место и для других, более открытых и непринужденных. А участники опроса получают при этом возможность выражать собственное мнение. Собранная таким образом информация станет действенным подспорьем при попытках разобраться в реальном положении вещей.

Вместе с тем, подобный подход требует большего запаса времени, а четкое планирование работы будет затруднено.

Свободные опросы

Крайним вариантом опроса является просьба к каждому участнику открыто выразить собственное мнение о том, чем они занимаются и почему они этим занимаются. Но результаты применения такого подхода могут, скорее всего, оказаться разочаровывающими: люди, как правило, редко склонны к публичному открытому и честному выражению собственного мнения.

Комбинированный подход

На практике, чаще всего лучшим вариантом оказывается сочетание всех этих разных подходов. Наиболее точным рецептом будет поиск баланса между необходимыми ресурсами, включая время для проведения анализа, и значением полученной информации. Важно сделать так, чтобы процесс анализа не зашел слишком глубоко в поиске и сборе данных. Надо сознавать, что зачастую придется дей-

ствовать исходя из «приблизительных» понятий, при отсутствии полной ясности во всех вопросах.

Опыт показывает, что наилучшие результаты дает именно сочетание частично структурированных собеседований с семинарами, причем такими семинарами, участники которых представляют похожие подразделения связанных между собой учреждений.

Не надо, однако, забывать о постоянной и динамичной взаимосвязи всех элементов в процессе анализа. Там, где применяется упрощенный подход – результаты будут достигнуты скорее, но они не будут исчерпывающими. В тех же случаях, когда у аналитиков будет возможность «глубоко копать» – да еще и на большой площади – результаты, скорее всего, окажутся чрезвычайно полезными, ими можно будет пользоваться как важным источником при подготовке других исследований; однако, и время, и силы для такого анализа потребуются довольно большие.

ОКНО 3.5.

ПОЛУЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ О ФУНКЦИЯХ, ВЫПОЛНЯЕМЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ СЛУЖАЩИМИ В УКРАИНЕ

Во время реализации программы функционального анализа, группа управления провела опросы среди руководителей структурных подразделений в соответствующих министерствах для сбора следующей предварительной информации:

- Определение точки зрения руководителей относительно основных задач подразделения, отмеченных в ходе первой встречи;
- Определение всех функций, выполняемых каждым структурным подразделением и их характера;
- Определение подчиненных структур и штатной укомплектованности подразделений.

Большинство опрошенных являлись членами отраслевой рабочей группы и таким образом, были знакомы с основными задачами и принципами организации процесса функционального анализа. Опрос занял, в среднем, около двух часов на каждого опрошиваемого.

В результате собеседований, участники группы управления процессом ФА ускорили подготовку списков задач и функций соответствующих министерств. Во время последующих встреч с членами отраслевой рабочей группы, было проведено обсуждение задач и функций подразделения, обобщенных после собеседований. Ввиду значительного количества участников, трудно было

добиться консенсуса в отношении списка функций непосредственно во время таких встреч, но в большинстве случаев был оформлен протокол утвержденных и согласованных задач. Список функций был окончательно доработан во время второго раунда опросов с участниками тех же групп.

После того, как был определен и согласован список функций, участникам тех же групп, которые участвовали в предварительных опросах, были розданы два разных вопросника. Вопросы разрабатывались таким образом, чтобы помочь в установлении данных, связанных с каждой выполняемой функцией, в том числе по категориям функций, результатам, потребителям, которые пользуются услугами, бюджетом и персоналом, необходимым для выполнения этих функций. Кроме того, на данном этапе были рассмотрены и вопросы, касающиеся дальнейшей трансформации функций. Вопросники раздавались и собирались специально назначенным в составе каждой отраслевой рабочей группы лицом. В среднем, сбор всей необходимой информации занял от 2 до 2,5 месяцев. В течение всего этого времени, взаимодействие между группой управления и иными группами осуществлялось по телефону и посредством индивидуальных встреч. Группа управления обеспечивала дополнительные консультации и ответы на дальнейшие вопросы по телефону и во время отдельных кратких встреч.

Осенью 2000 года, группа управления изменила свой подход к ведению процесса в силу недостаточного качества информации, получаемой с помощью вопросников от членов групп. Было принято решение о проведении отдельного собеседования с каждым руководителем департамента при использовании ранее определенных вопросов. Далее, обсуждения с членами групп были расширены за рамки лишь списка функций, но с включением вопросов, связанных с простейшими данными, относящимися к каждой функции. Этот процесс также наполовину сократил время необходимое для сбора всей информации.

После сбора всей необходимой информации, группа управления была привлечена к анализу данных в целях уточнения списка функций министерства. На этой основе, стало возможным делать выводы о необходимости каждой отдельной функции. После определения списка новых функций, группа управления стала работать с членами отраслевой рабочей группы – для подготовки проекта новой организационной структуры министерства и оценки потребностей в персонале.

В целом, структурные изменения натолкнулись на сопротивление со стороны украинских минис-

терств, свидетелями чему стали представители подчиненных подразделений.

В попытке преодолеть данное явление и ускорить процесс реализации предлагаемых рекомендаций, группа управления использовала следующий подход:

- Презентация целей функционального анализа, методологии работы и ожидаемых результатов – сотрудникам каждого министерства на возможно более раннем этапе (в надежде на адекватное понимание);
- Учитывая сложность процесса, группа управления предложила переходную структуру в качестве промежуточного этапа между существующей и будущей структурой министерства;
- Включение обучающих мер – в целях сокращения пробелов в уровне компетенции среди сотрудников каждого министерства;
- Получение технической помощи от доноров в целях поддержания процесса реализации рекомендуемых изменений в министерстве и в отрасли (по возможности).

Применение семинаров в рамках процесса функционального анализа бывает особенно полезным на определенном этапе, например, для того, чтобы составить мнение о целях министерств, отраслей и отдельных подразделений. Роль членов группы по проведению анализа в данном случае заключается в поддержании обмена мнениями и демонстрации разнообразных взглядов и стандартов, почерпнутых из

опыта работы в других странах или других организациях. Семинары дают возможность сравнивать ответы на одни и те же вопросы, получать разъяснения непосредственно в момент обсуждения. Например, если в одном подразделении указывают на то, что “продукт” направляется в другое подразделение для дальнейшей обработки, полезно разузнать, что же конкретно происходит с «продуктом» в другом подразделении.

ОКНО 3.6

ЧТО ЖЕ КОНКРЕТНО ДЕЛАЕТСЯ?

На Украине была предпринята попытка выявить ключевые направления работы и ее результаты по всей системе. В случае с Министерством культуры было обнаружено, что одно из подразделений издает рекомендации относительно обеспечения безопасности при проведении культурных мероприятий. Когда другим ответственным отделам и организаторам таких мероприятий задали вопрос, о

том, что они делают с такими рекомендациями, они сказали, что не имеют о них никакого представления. Выяснилось, что буклеты, содержащие эти рекомендации издавались бывшим государственным предприятием, которое не прилагало усилий для того, чтобы распространить эту информацию среди общественности, и пыталось продавать буклеты по нереальным ценам.

Стандарты опросных листов

Представляется важным, чтобы все варианты опросных листов, применяемых в ходе анкетирования или собеседований изготавливались в одном формате и, желательно, едином дизайне. Это облегчит сбор и обработку данных. Одним из способов обеспечить соблюдение единой формы заполнения опросных листов является просьба к каждому участнику подписать этот лист после его заполнения. Эта «мелочь» существенно дисциплинирует отвечающих – в смысле соблюдения стандартов заполнения анкет и опросных листов.

Чтобы свести к минимуму вероятность погрешности можно отпечатать такие бланки с вопросами, на которых будет достаточно просто поставить (или не поставить) галочку в специально отведенном месте. Одновременно, на опросном листе может быть оставлено место и для развернутых ответов. При тщательной разработке формы опросного листа было бы полезным заложить в саму структуру вопросов механизм для перекрестной проверки. Например, если спросить о функциях в одной части анкеты и о результатах в другой, было бы возможным сделать перекрестные ссылки для выяснения любых несоответствий и затем потребовать дальнейших объяснений. Процесс собеседования или процесс заполнения анкет должен, по возможности, укладываться в один час.

У анкетирования, как инструмента получения информации, есть и недостатки. Некоторые люди, возможно, впервые заполняют подобные анкеты и испытывают определенные сомнения и колебания: например, не попадут ли ответы в руки начальника. Для получения честных и искренних ответов необходимо устранить возможные риски. Например, форма опросного листа может быть сначала утверждена руководством подразделения, а потом уже роздана участникам опроса. Можно также обеспечить строгую конфиденциальность опроса, или обсуждение его результатов только в пределах группы экспертов-аналитиков. Цитаты же – приводить в обобщающем документе только на основе анонимности.

Примеры вопросников, используемых в разных странах, приведены в *Приложении 2*.

Кто должен участвовать в собеседованиях/опросах?

Очевидно, собрать информацию от всех сотрудников крупного подразделения было бы невозможным. В большинстве случаев достаточно ограничить процесс сбора данных на уровне руководителей департаментов/управлений. Даже при этом задача может быть довольно трудоемкой, если

учесть, что организации с советскими традициями имеют тенденцию к усложнению структуры и наличию большого количества относительно малых управлений/департаментов. Но так бывает не всегда. В особенно деликатных обстоятельствах уместным было бы снизить уровень сбора информации до отделов и секторов внутри управлений и департаментов. Одновременно с углублением процесса сбора информации это способно помочь в обеспечении реальной “перекрестной проверки”, в виде сравнения данных, получаемых на разном уровне. Функциональный анализ более эффективен, если он применяется ко всей отрасли, а не к отдельному учреждению, как, например, центральное министерство. Кто должен участвовать в опросах и собеседованиях от других органов, например, госкомитетов, агентств или местных организаций, работающих в секторе – будет зависеть от размеров и набора функций соответствующих организаций. В организациях меньшего размера достаточным было бы просто выйти на высших руководителей (главных исполнительных лиц). В более крупных организациях более уместным было бы спуститься на уровень департаментов. Однако в любом случае опросные листы должны соответствовать единому стандарту и представлять собой логическую цепочку вопросов, соответствующих разным уровням административной иерархии.

Кто должен проводить сбор данных?

Существуют разные подходы, их можно по-разному группировать в целях достижения наилучшего результата. Опробовать можно следующие:

- Выполнение всей работы силами собственных сотрудников тех организаций, которые подвергаются анализу. Этим людям необходимо пройти первоначальное обучение.
- Использовать сотрудников центрального органа для сбора информации во всех организациях, деятельность которых подпадает под функциональный анализ. Эти сотрудники могут быть членами Группы реформирования государственного сектора, если таковая существует, или могут быть сотрудниками Министерства финансов. Они проходят некоторое первоначальное обучение, и конечно, будут приобретать опыт использования разных методик при проведении опросов и анализа.
- Набрать команду местных консультантов.
- Первоначально использовать команду местных консультантов, принимая при этом некоторую помощь и консультации со стороны международных экспертов, имеющих опыт работы в данной сфере.

Практика показывает, что вероятность выделения министерством достаточного количества своих сотрудников для проведения работы на основе первого подхода – невелика. Поэтому второй подход, очевидно, может обеспечить наилучшее долгосрочное решение с учетом того, что функциональный анализ не должен быть одноразовым действием, а, скорее, регулярно повторяемым мероприятием, необходимым для содействия процессу организационной эволюции (больше, нежели одномоментной «революционной» перемене).

При наличии ресурсов и/или донорской поддержки, можно будет использовать третий и четвертый подходы – для расширения доступа как к накопленному опыту, так и знаниям и навыкам, которыми не располагают специалисты государственного сектора. Здесь наличие «внешних» экспертов поможет объективному отбору данных.

3.3. МЕТОДИКА АНАЛИЗА

Функциональный анализ – не наука в чистом виде. Он всегда оставляет место для дискуссий и трактовок. Однако, полезно знать, что существуют методы и процессы, полезность которых была доказана на практике при проведении функционального анализа.

Зачем нужна согласованная методология? Она нужна, прежде всего, для того, чтобы руководители и работники соответствующей административной единицы, которая подвергается анализу, знали о происходящем и не воспринимали некоторые выводы экспертов-аналитиков как неожиданные сюрпризы.

Пример общей аналитической методологии приведен на Схеме 3.1.

СХЕМА 3.1

METHODOLOGICAL FRAMEWORK



1. Определение некоторых стандартов

Стремление некоторых чиновников свести процесс реформ к восстановлению статус-кво или внесению небольших ограниченных изменений является для ФА постоянным испытанием на прочность. Человеческая природа и естественный консерватизм бюрократов – не лучшее подспорье в

проведении реформ. И все же использование предварительно собранных данных – в соответствии с описанными выше рекомендациями – может стать весомым аргументом для движения вперед. При этом необходимо сопротивляться любым тенденциям, которые уведут процесс в пучину ежедневных проблем или направляют его в сторону маргинальных целей.

ОКНО 3.7

СТАНДАРТЫ: ОПЫТ СЛОВАКИИ

До того, как стало возможным собрать информацию с помощью опросов, необходимо было ознакомиться с организационной схемой и получить предварительную информацию о показателях деятельности. Далее, во время собеседований собиралась информация о человеческих ресурсах, данные о системах управления информацией и об отношениях между бюджетом и организационной структурой.

В силу практической невозможности проанализировать обязанности отдельных сотрудников, была рассмотрена возможность реструктуризации центральных органов государственного управления с использованием доступной внутренней и международной информации. Этот метод основан на сравнении эффективности организационной структуры с одной стороны и возможностей рес-

структуризации и повышения эффективности – с другой.

Сравнение использовалось на трех следующих уровнях:

- Сравнение отдельных органов государственного управления;
- Сравнение с иностранными органами (в небольших развитых странах);
- Сравнение с частным сектором (с относительно похожими человеческими ресурсами).

Кроме того, была организована учебная поездка в Данию, Норвегию и Великобританию для изучения опыта этих стран Западной Европы, которые успешно провели крупные реформы государственного управления аналогичного типа.

2. Определение целей

Видеть роль и цели подразделения задолго до начала функционального анализа его деятельности – значит располагать существенным подспорьем в проведении анализа. Если понимание роли и понимание цели в самом начале окажутся смешанными, то возникнет опасность, что новое определение, которое они получают в результате функционального анализа, существенно исказит всю картину.

Но если вовремя заметить это несоответствие, то можно сориентировать работу в сторону того, что необходимо делать, а не в сторону того, что делается в действительности. И в этом – также важная роль функционального анализа.

Цели можно характеризовать следующим образом:

Конкретная цель

Цель должна быть четкой и конкретной. Необходимо избегать размытых обобщений или

выражения общей надежды, а природа того, что необходимо достичь, должна однозначно вытекать из определения цели.

Цель, ориентированная на действие

Цель должна четко соотноситься с действием, характер которого тоже должен быть очевиден.

Измеримая цель

Цели, параметры которой нельзя определить, имеют мало смысла. Любая цель должна поддаваться (наряду с качественным) количественному измерению. Вот почему необходим источник информации, на основе которой можно «измерить» цель.

Цель, соотнесенная со временем

Чтобы представлять ценность, цель должна конкретно определять время достижения намеченных показателей. Как правило, целесообразно различать краткосрочные и долгосрочные цели.

Реально достижимая цель

Цель должна быть реально достижимой. Если это условие не выполняется, то не сработает и стимул к достижению этой цели, так как с самого начала будет гарантирован провал.

Сбалансированная цель

Каждая цель должна соответствующим образом уравновешивать другие цели. Например, цель обеспечения высокого качества услуг находится в напряженных отношениях с целью обеспечения эффективности расходов. Обе цели потенциально «тянут» в противоположные стороны. Надо стремиться к тому, чтобы такое напряжение – уж если его невозможно снять – оставалось фактором сбалансированности каждой цели.

Мы уже говорили о том, что определение роли и цели является подходящей темой для семинара. Те-

перь же мы видим, что, в свете требований функционального анализа, достижение возможно более глубокого понимания терминов «цель» и «роль» – действительно чрезвычайно важно.

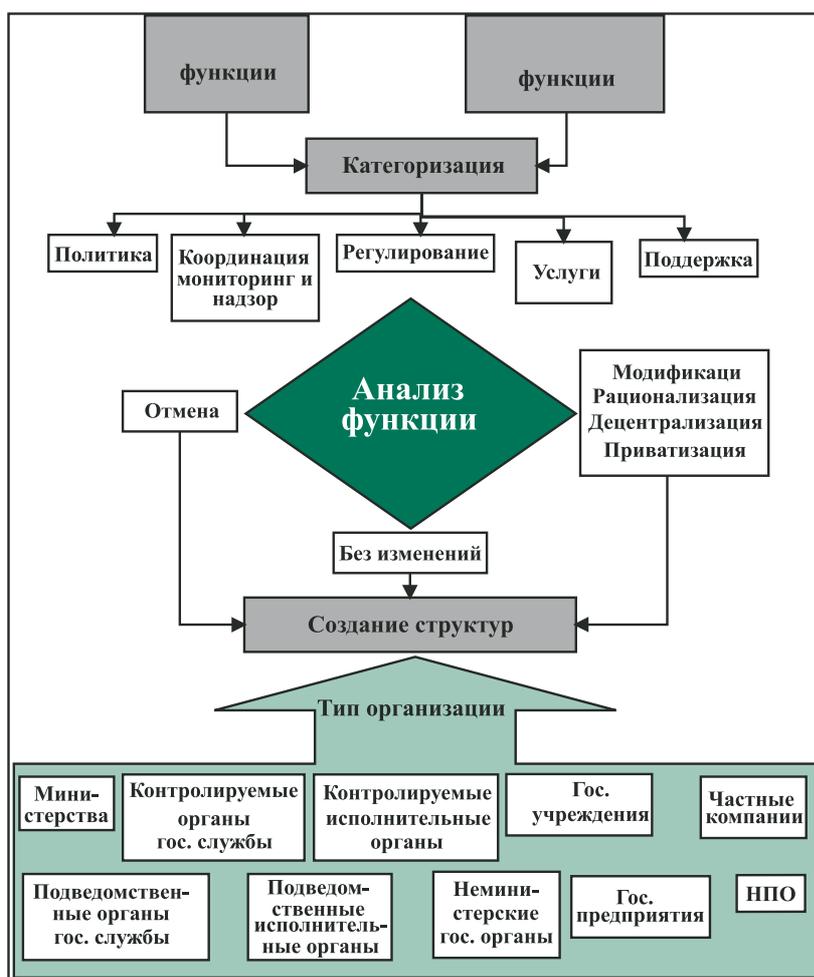
(Читайте о постановке целей в Казахстане, Окно 4.5).

3. Функциональный анализ

На основе информации и данных, собранных на раннем этапе анализа, необходимо начать составление консолидированного списка фактически исполняемых функций. Вероятно, потребуется приложить некоторые усилия для того, чтобы создать список логически связанных и вытекающих друг из друга функций. Полезным в этом деле является применение шаблона к каждой определенной функции. Пример такого шаблона был дан ранее.

СХЕМА 2

ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ



4. Функциональная классификация

Классификацию каждой функции – по ее свойствам и назначению – важно осуществить до начала

функционального анализа. Это поможет впоследствии сконцентрироваться на причинах выполнения данной функции. Ниже приводится одна из форм классификации, которая оказалась полезной:

ОКНО 3.8

КЛАССИФИКАЦИЯ ФУНКЦИЙ

Система классификации функций, исходя из их свойств, является полезным способом создания основ для последующей аналитической работы; система классификации, примененная в Латвии (см. ниже) представляет собой хороший пример:

■ **Политические функции (отраслевая политика):** такие как стратегическое планирование, законодательство, разработка профессиональных контрактов, минимальных стандартов, норм, анализ и оценка отраслевой политики, прогнозирование. Эти функции требуют навыков специалиста и обычно осуществляются ключевым министерством.

■ **Функции оказания услуг:** такие как предоставление товаров или услуг внутренним (другим госорганам) или внешним (фермерам, лесникам, рыбакам) потребителям. Оказание

услуг обычно осуществляется подчиненными министерству органами.

■ **Регуляторные функции:** такие как лицензирование, сертификация, выдача разрешений, аккредитация, инспектирование, проверка на соответствие, финансовый аудит. Положительным опытом является отделение регулятивных функций от политических функций (вторые являются определяющими для первых) и функции оказания услуг потребителям.

■ **Функции координирования, надзора и мониторинга:** такие как координирование взаимоотношений между различными органами, отслеживание работы подотчетных структур, содействие тому, чтобы подотчетные структуры достигали своих профессиональных целей.

В некоторых случаях обнаружится, что одну и ту же функцию можно классифицировать по более чем одной категории. Это, возможно, будет означать, что речь идет о двух функциях, по которым можно будет поработать отдельно на более поздних стадиях анализа.

5. Будущая судьба функций

К данному этапу анализа должен появиться перечень фактически исполняемых функций, определения этих функций, информация, относящаяся к роли, выполняемой каждой функцией и объему производимой этой функцией полезной работы. После создания такой «платформы» можно приступить к решению центральной задачи анализа и обратиться уже к другим вопросам, собственно и образующим сердцевину функционального анализа.

В центре лежит необходимость сопоставить определенные в начале процесса анализа цели и исполняемые функции. На первом этапе, скорее всего, получится, что функции распределены по широким категориям. Эти категории будут включать функции, которые соответствуют отраслевым целям и исполняются полностью, а также функции, которые, соответствуя отраслевым целям, исполняются лишь частично (в большей или меньшей степени). Другие

категории могут включать функции с двойкой соотносительностью с отраслевыми целями; необходимо поразмышлять о возможности сокращения таких функций. Есть еще функции, которые, очевидно, «перекрывают» собой другие, и поэтому необходимо рассмотреть вопрос об их сокращении или слиянии. Кроме того, необходимо рассмотреть все отсутствующие и дополнительные функции, необходимые для достижения поставленных целей. При этом, возможно идентифицировать последнюю категорию – дополнительные функции, необходимые для достижения поставленных целей.

Теперь можно предпринять более детальный анализ с целью определения дальнейшей судьбы функции. В ряде стран для этого был принят подход, называемый «деревом решений». Он позволяет увидеть сразу возможности применения широкого спектра возможных вариантов. Затем, в конце процесса принятия решений должен появиться перечень функций как исполняемых в настоящий момент, так и требуемых для достижения согласованных отраслевых целей, в то время как требуемый уровень интенсивности исполнения и предлагаемая основа для выполнения функций должны были быть уже определены. (См. пример нового перераспределения функций на Украине, Окно 4.1).

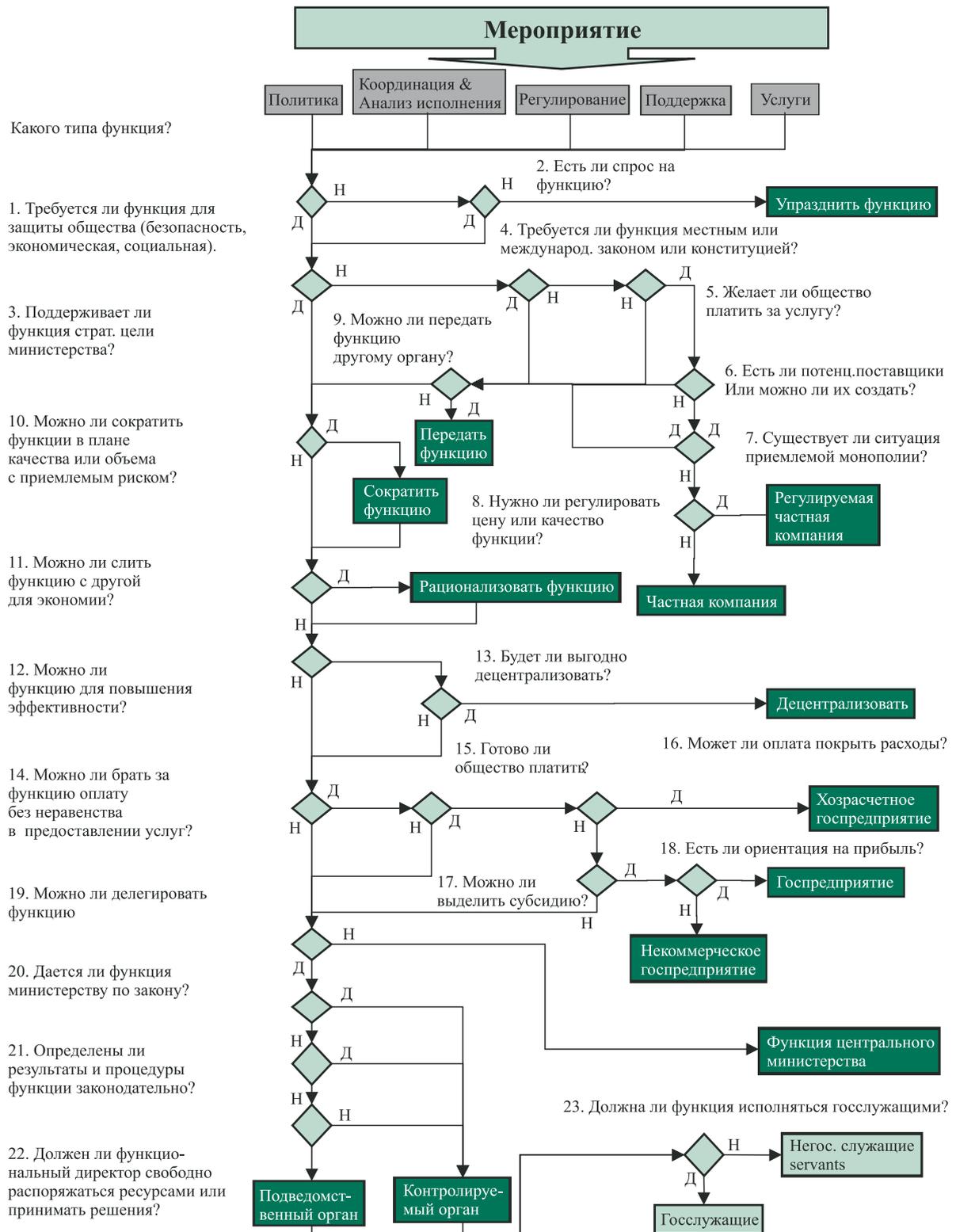
Процесс должен также привести к решениям о том, как поступить с функцией в дальнейшем, предложив возможные варианты, такие как:

- упразднить, т.к. она не нужна для защиты общественных интересов или общественность не имеет в ней потребности;
- передать другим министерствам или сократить в объеме или качестве, т.к. эта функция не выступает приоритетом организации в свете поставленных целей;
- рационализировать с другими подобными функциями;
- децентрализовать до низших уровней управления;
- приватизировать и преобразовать в полностью частные компании;
- приватизировать и преобразовать в объект государственного регулирования;
- инкорпорировать в самофинансируемое государственное предприятие;
- поместить в рамки субсидируемых государством прибыльных предприятий;
- поместить в рамки субсидируемых государством бесприбыльных предприятий;
- передать профильному министерству;
- делегировать подчиненным органам;
- делегировать поднадзорным органам.

Вероятно, сейчас будет уместным выстроить предлагаемые изменения в порядке приоритетов – что явится основой для дальнейшей выработки оценок и соотнесения предложений с имеющимися средствами.

СХЕМА 3

КРИТЕРИИ ДЛЯ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ О ТОМ, КАК ПОСТУПИТЬ С ФУНКЦИЯМИ



Нижеследующее является примером дерева по принятию решений на основе функционального анализа, проведенного в Латвии.

6. Отслеживание результатов

Отслеживание результатов является методом, посредством которого результат выполнения каждой функции отслеживается вплоть до конца, например, до оказания услуги конечному потребителю, или до слияния с другой функцией, выполняемой внутренним «потребителем». При этом достигается полная ясность о том, что же происходит в действительности. Если такой метод оказывается по каким-либо причинам неприменимым, то необходимо вернуться на предыдущую ступень функционального анализа для определения судьбы функции.

7. Усовершенствование организационных структур

Результат рассмотрения предыдущей стадии анализа должен привести к набору функций, их определению и ясному пониманию как с ними поступить. На этой стадии должен быть определен тип организации, которой предстоит их выполнять.

Для этого можно применить следующие критерии:

Определение цели: Насколько это возможно, верхняя структура рассматриваемой организации должна как можно ближе отражать структуру общих согласованных целей.

Отработка совместных действий: Функции, сгруппированные вместе в организационные блоки, должны дополнять друг друга. По возможности они должны поддерживать друг друга в достижении общих целей.

Определение потребителя: Организационные блоки, составленные из функций, должны иметь конкретного «потребителя», для которого это делается. Этот потребитель может быть внутренним (как, например, консультируемое лицо из другого сектора), или внешним (общественность).

Снижение необходимости многократного обращения с материалом и проблемами: По возможности, группировка функций для организационных целей должна позволять выполнять работу и поставлять требуемый результат в пределах этой группировки, без поиска разъяснений в другом месте. При этом необходимо избегать совпадения функций.

Устранение конфликтов по интересам: По мере появления потенциальных конфликтов, они могут быть устранены путем приемлемого разделения обязанностей. Например, было бы нормальным отделить функции по оказанию услуг от тех, что связаны с регулированием или анализом стандартов по предоставлению услуг.

Для оптимизации процесса анализа можно последовать и некоторым дополнительным «директивам», в частности, сгруппировать функции в новую организационную структуру. На практике едва ли возможно реализовать это чисто механическим способом, особенно если при проведении ФА будет осуществляться взаимодействие с партнерами, а это сделает невозможным отделение анализа от личных и политических интересов и влияний. Таким образом, влияние последних будет неизбежным – но интересно, что в ряде случаев оно может быть даже вполне уместным.

Вот эти дополнительные «директивы»:

- функции должны быть децентрализованными, если это не противоречит общественным интересам;
- отчетность должна быть краткой и ясной;
- необходимо иметь жизнеспособные по размеру отделы и управления (пять, или, если необходимо, то чуть больше, экспертов на отдел), от трех до пяти отделов на управление;
- функции, связанные с реализацией решений, должны выполняться министерством, или, если это невозможно, переданы другой структуре;
- функции оказания услуг должны выполняться вспомогательными органами;
- различные подразделения должны выполнять различные (по типу) функции (проведение управленческих решений, регулирование и т.д.);
- структуры должны учитывать местную историю, культуру и иные обстоятельства;
- необходимо соблюдать оптимальные промежутки времени для выдачи указаний менеджерам;
- распределение объема работ должно быть справедливым;
- по мере возможности, организация соответствующих структур должна быть совместимой с законами ЕС и международным правом.

Представление результата анализа на этой стадии зависит от того, что представляется наиболее полезным в местных условиях. Результат может быть представлен, как это делается обычно, в форме одной или нескольких функциональных диаграмм, спущенных до уровня управления или ниже – до предела, на котором еще можно увидеть распределение функций в предложенной структуре министерства. В виде исключения, если имеются отдельные проблемы, требующие иллюстрации, может быть принято решение дойти до уровня подразделений в пределах управлений.

8. Отчетность и выполнение

Эта стадия является наиболее важной, написание отчета с выводами станет отражением изначально принятого подхода к анализу. В некоторых странах применялся централизованный директивный подход, при этом исследуемое подразделение оставалось в значительной мере пассивным, тогда как в других странах такое подразделение полагалось на свое руководство, помогавшее в качестве “клиента”. В последнем случае вероятно, что конечный отчет будет содержать какие-то повторения и отражать компромиссы, проявившиеся в ходе анализа. (Компромиссы естественны и неизбежны, если целью анализа является достижение консенсуса по вопросам, решение которых может быть поддержано всеми.)

Обычно структура заключительного отчета включает и описывает подход и методологию анализа. Затем следуют обзорный анализ и рассмотрение предшествующей работы подразделения, его

роли и целей, а также анализ текущих функций вместе с рекомендациями на будущее. Необходимо также описать методы достижения предложенных целей, а также оценку вероятного влияния результатов на дальнейшую деятельность подразделения. Однако при указании мер по реализации предложенных рекомендаций надо четко назвать определенные сроки.

Законодательное наследие большинства стран таково, что, вероятно, для выполнения рекомендаций, выработанных в результате ФА, потребуются изменения в законах. И здесь существенно – кто будет возглавлять работу по внедрению результатов анализа в практику, и какие для этого потребуются ресурсы. К тому же, масштаб изменений может быть далеко идущим и пугающим для работников сферы управления. Не исключена реакция отторжения, или в ином случае – катарсиса, когда может произойти скачкообразное избавление от всех элементов, тормозящих процесс реформирования системы управления на данном участке. При нормальной же эволюции событий вполне естественным будет проявление страха перед переменами, опасения, что перемены могут привести к дестабилизации системы. Вот почему процесс модернизации лучше разделить на несколько последовательных стадий. Их реализация позволит реформировать структуру эволюционным путем.

Для этого, конечно, может потребоваться составление нескольких организационных схем, описывающих предлагаемый эволюционный путь. В этих обстоятельствах особенно важно сделать акцент на предлагаемое конечное решение, а не на какие-то промежуточные цели.

ОКНО 3.9

ПОЭТАПНАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ

При анализе министерства труда и социальной политики на **Украине** были, в частности, даны рекомендации по проведению политики в области заработной платы, что до сих пор являлось функцией этого министерства. Но эти функции совпадали с функциями Главного управления государственной службы, не являвшегося объектом ана-

лиза. Поэтому отчет по анализу содержал рекомендации по долгосрочному решению данной проблемы, оставляя названную функцию в реструктуризированной организации в качестве промежуточной. В разработанной организационной схеме названная функция была ясно определена как кандидат на последующее изменение.

Однако разбивка реализации на этапы потребует значительного времени, в течение которого должно быть внедрено изменение. Потребуется также назначить команду, проводящую изменения – это имеет первостепенное значение для сохранения импульса реформирования.

Необходимо производить оценку влияния предлагаемых изменений на всю структуру, включая влияние на уровни предоставления услуг и требуемые ресурсы. Это следует делать как на начальной стадии, так и в процессе исполнения – до полного внедрения изменений. Если ожидаются проблемы с финансированием (что возможно было предположить еще на начальной стадии анализа), то необходимо

разбить предлагаемые изменения на приоритеты – так, чтобы часть предложений внедрялась за более короткий период времени.

Изоляция функционального анализа от деятельности подразделения является неприемлемой. Анализ может и должен использоваться для поиска максимально возможного количества вариантов функционирования подразделения. Особое внимание должно быть сосредоточено на связи между анализом организации и процессом изменений. Анализ призван определить те процессы в деятельности административного органа, которые подлежат пересмотру в результате предлагаемых институциональных изменений.

ОКНО 3.10

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ДРУГИХ ПРОЦЕССОВ

В **Казахстане** бюджетный процесс использовали в качестве главного объекта для внедрения предложений функционального анализа. По мере прохождения отдельных функций через процесс анализа и подтверждения их необходимости, они получали бюджетный “пас-

порт”. Смысл этих действий заключался в том, будущий бюджет приписывался к функциям, а не к организациям. Среди прочего, такой процесс открывал возможность повторения анализа в будущем при сохранении механизмов отчетности.

Распространение отчетов об анализе (аналитических отчетов) является чувствительной и важной проблемой. Как будет происходить это распространение – зависит от первоначальных ориентиров, взятых еще при подготовке к проведению ФА. Многие зависят от состава участников – распространение сведений является прерогативой анализируемого подразделения (отрасли, министерства) и не

может выходить за те пределы, где представители подразделения чувствовали бы себя дискомфортно. Однако предоставление копии отчета Министерству финансов может сделать его могущественным союзником в финансировании работ по внедрению выработанных рекомендаций. Время от времени необходимо будет проводить оценку результатов внедрения на индивидуальной основе.

ОКНО 3.11

ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ

В **Латвии** вышестоящий государственный служащий принял участие в функциональном анализе, что принесло выгоду и практические результаты.

Впоследствии этот служащий стал членом местного парламента и выразил свою поддержку процессу анализа и его позитивную политическую оценку.

В итоге необходимо признать, что функциональный анализ не является одномоментным мероприятием. Он предполагает меры, которые должны применяться на регулярной основе и обеспечивать постоянную переоценку. Воздействие функциона-

льного анализа проявляется далеко не сразу, а в некоторых случаях, где политический импульс для реформы является слабым, анализ может стать лишь составной частью общего внешнего давления в пользу проведения реформ.

ОКНО 3.12

УГЛУБЛЕНИЕ РЕФОРМЫ: СОЗДАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ И СТРУКТУРНОЙ БАЗЫ ДАННЫХ О ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ В БОЛГАРИИ

Первый функциональный анализ проводился в Болгарии в 1997 году. Здесь была подготовлена почва для административных координационных инициатив. Долговременная модель проведения анализа государственной администрации была включена в Закон об Администрации и вместе с Регистром государственных органов и информационной системой на веб-сайте была завершена в начале 2000 года. Сейчас она включает полное описание всех государственных

органов, вместе со свежими постановлениями, выпущенными этими органами. Директорат «Государственная администрация» в составе Кабинета министров является органом, ответственным за оперативную поддержку Регистра. Назначение Регистра – двойное: он является инструментом наблюдения за состоянием административной системы и обеспечивает свободный доступ граждан к информации о работе государственных органов.