

## Функциональный анализ и общий контекст организационной реформы

В этой публикации исследован функциональный анализ как инструмент реформы государственного управления в странах Восточной Европы и СНГ. Частое использование этого специфического инструмента, ассоциируемого с менеджризмом в подходе к государственному управлению, может показаться неожиданным в регионе, где преобладают традиционные европейские представления о государственном управлении. Многие вопросы как в отношении приемлемости анализа для этого региона, так и по опыту, накопленному упомянутыми странами в связи с процессами функционального анализа, были далеки от однозначно позитивного восприятия. Однако в странах, где условия были “правильными”, процессы анализа обеспечили однозначный стимул для реформ. Словакия и Болгария представлены здесь в качестве главных примеров; относительно Латвии и Казахстана показаны, по меньшей мере, частичные результаты. Один важный вопрос, тщательно отобранный из почти пятилетнего участия ПРООН в процессах функционального анализа, заключается в том, в какой степени поддержка таких процессов способствовала достижению общей цели, и одной из шести корпоративных целей ПРООН – созданию демократической системы управления в регионе? Если ответ на этот вопрос отрицательный, то стоит рассмотреть, какое значение он имеет для будущей работы ПРООН, и, возможно, для других финансирующих организаций, разделяющих подобные цели.

Первая проблема, которую необходимо обозначить, это возможности для проведения анализа. Местные возможности, как правило, ограничены. В наиболее передовых в плане продвижения реформ государствах эта проблема решается путем обеспечения поддержки местным организациям. В трех государствах-кандидатах в ЕС, рассматриваемых в данной публикации, местные специалисты по управлению и организационной реформе играли главную роль в процессе анализа; они работали главным образом сами после непродолжительного обучения и без отрыва от основной работы, или вместе с международными консультантами. Однако в других частях региона такие ресурсы отсутствовали, а преждевременное вовлечение местных специалистов могло создать серьезные проблемы. В то же время,

опора только на международных экспертов, скорее всего, везде окажется ошибочной. Функциональный анализ должен быть рассчитан на долгосрочную перспективу, должно быть достаточно времени для становления местных кадров. Очевидно, это может пойти против самого процесса анализа – на него часто влияет фактор времени. Однако в таких случаях лучше отменить процесс совсем, чем инвестировать в его провал. Возможна альтернатива, как это было в случае с Кыргызстаном – “исправить” недостатки местных кадров, ненадолго прервав процесс анализа ради подготовки местных экспертов; однако такой подход пригоден не всегда. В свете опыта различных стран региона международным финансирующим группам, возможно, стоит поддерживать развитие некоторого потенциала местных экспертов для подведения более прочного основания под институциональную реформу.

Вторая проблема, которую необходимо рассмотреть, – это природа функционального анализа. Функциональный анализ часто ассоциируется с инструментом управления, тесно связанным с Новым Государственным Управлением, но публикации показывают, что это далеко не так. Хотя снижение затрат и увеличение эффективности всегда являются элементами процесса анализа, степень «замаскированности» функционального анализа под инструмент сокращения государственных органов управления зависит в большой мере от способа организации анализа. Во многих рассмотренных случаях функциональный анализ может сначала быть инструментом более эффективного снижения затрат. Также во многих случаях он давал толчок для некоторого инвестирования в совершенствование потенциала, неосуществимого при других обстоятельствах. То, как разработан и проводится процесс функционального анализа, прежде всего, отражает степень подготовленности и способности политических деятелей к стратегическому мышлению и определению ресурсов, необходимых в долгосрочной перспективе. Требования к вступлению в ЕС могут помочь политическим деятелям в этом направлении, и этим можно объяснить, почему аргументы, имеющие отношение к стратегическому мышлению, быстрее воспринимаются в государствах-кандидатах, и даже на Украине, в то время как в

Кыргызстане и Казахстане принимаются с большим скептицизмом. Международные консультанты могут сыграть важную роль для включения оценки потребностей развития управленческого потенциала в процесс функционального анализа.

Третьей важной проблемой, касающейся связи процессов функционального анализа и человеческого развития, является потенциальное влияние на ключевые государственные услуги, такие как здравоохранение, образование и социальное обеспечение. В этих специфических областях страны столкнулись с самыми большими трудностями в изменении роли государства. Стратегическая перспектива преобразования отраслей здравоохранения и образования появилась позднее. Некоторые говорят, что она появилась слишком поздно для исправления нанесенного в первые годы переходного периода урона. Груз механического сокращения персонала, усугубленного отсутствием инвестиций в центральное управление, особенно ощущался в этих отраслях. В тех государствах, где функциональный анализ был сфокусирован на этих министерствах, было рекомендовано изменить, а не уменьшить вовлечение государства в работу соответствующих отраслей. Дело в том, что механическое сокращение персонала оказывает на отрасль лишь незначительное влияние, при этом обычно сохраняются все учреждения, независимо от того, продолжает ли им требоваться государственная поддержка или нет. Вопросы относительно необходимости сохранения государственной поддержки обычно не задаются. Отчеты о функциональном анализе установили, что постоянное финансирование (зачастую по политическим причинам) организаций либо не играющих важной роли в рыночной экономике, либо должных быть на хозрасчете за пределами государственного сектора, приводит к огромной утечке и без того ограниченных ресурсов. Таким образом, функцио-

льный анализ помог внести актуальные вопросы в политическую повестку дня. В противном случае эти вопросы были бы просто проигнорированы. Конечно, использование этого инструмента может привести к риску овладения им наиболее рьяными политиками, способными нанести еще больший вред отраслям, которые и так во многих государствах были ослаблены до неприемлемого уровня. Однако, и в этой области, иностранные организации, обеспечивающие поддержку анализу, обязаны предвидеть и решать такие вопросы. Поддержка процесса функционального анализа дает финансирующим организациям возможность косвенно управлять реформами, что может оказаться невозможным при других обстоятельствах. Учитывая вышесказанное, для организации, подобной ПРООН, лучше быть частью такого процесса, а не сторонним наблюдателем.

Одной из главных целей этой публикации является «демистификация» концепции функционального анализа и определение пути, на котором он может быть использован как инструмент стимулирования структурной реформы устаревших систем государственного управления в посткоммунистических государствах Европы и СНГ. Хотя использование функционального анализа подвергалось большой критике в регионе, проблемы, тормозившие успешное проведение анализа, явились результатом больше неправильного замысла процесса, чем неуместности самого инструмента. Не говоря об очевидной потребности в сильной политической поддержке, разработка приемлемого процесса с учетом политической динамики и условий, также как и эволюционного содержания анализа, остается ключевым залогом успеха. Данную публикацию необходимо рассматривать именно с такой точки зрения. Применение уроков, описанных здесь, не гарантирует успеха, но должно помочь избежать провала.