

Ху Ганг¹, Бо Гуили², Лю Сяоканг³ и Инь Янхонг⁴

Аннотация

Опыт зарубежных стран и внутренних экспериментов показал, что устойчивость и результативность системы оценки деятельности правительства зависит, главным образом, от применения результатов оценки. Сегодня применение результатов оценки деятельности в администрации Китая не отвечает требованиям построения правительства, ориентированного на оказание услуг. Необходимо принять меры для продвижения эффективного применения этих результатов, в частности, создания стимулов для предоставления качественных услуг путем поощрения, укрепления систем административной подотчётности в сфере государственных услуг, обнародование результатов оценки деятельности администрации и отчетов о том, каким образом эти результаты были применены. В дополнение к этому необходимо совершенствовать применение результатов оценки администрации посредством таких мер, как их увязка с бюджетными ассигнованиями.

Ключевые слова: оценка деятельности, управление деятельностью, Китай, китайская администрация, реформа государственного сектора, административная подотчетность, система ответственности.

Введение

Цель управления деятельностью правительства, ориентированного на оказание услуг, заключается в поддержке трансформации правительственных функций, оптимизации правительственных структур, внедрения инноваций в административные механизмы управления и, таким образом, содействию более эффективному оказанию государственных услуг. Тем не менее, опыт зарубежных стран и внутренних экспериментов показал, что устойчивость и результативность системы оценки деятельности правительства зависит, главным образом, от применения результатов оценки. Мы должны уделять больше внимания этому вопросу и постоянно поощрять эффективное применение результатов оценки деятельности в соответствии с требованиями построения правительства, ориентированного на оказание услуг.

I. Основные сферы применения результатов оценки деятельности китайского правительства

В настоящее время результаты оценки деятельности в основном применяются

¹Ху Ганг, доцент, кафедра преподавания и исследования государственного администрирования, Китайская академия государственного управления; Инь Янхонг, преподаватель, кафедра преподавания и исследования государственного администрирования, Китайская академия государственного управления.

²Бо Гуили, профессор, руководитель диссертации, руководитель кафедры преподавания и исследования государственного администрирования, Китайская академия государственного управления.

³Лю Сяоканг, доцент, кафедра преподавания и исследования государственного администрирования, Китайская академия государственного управления.

⁴Инь Янхонг, преподаватель, кафедра преподавания и исследования государственного администрирования, Китайская академия государственного управления;

китайской администрацией в следующих целях:⁵

1. Составление внутренних отчетов по результатам оценки. Например, результаты ежегодной комплексной оценки управления деятельностью муниципального правительства Пекина направляются для рассмотрения на собрании городского комитета Партии, а затем распространяются на внутреннем уровне. В Гуанси результаты ежегодной оценки деятельности правительства распространяются в соответствии с установленной формой и в определённом объеме, а копии направляются в организационную, кадровую, дисциплинарную комиссии и финансовые отделы. Результаты ежегодной оценки деятельности муниципального правительства провинции Юэянь представляются вниманию всего города, а результаты оценки работающих там центральных и провинциальных организаций направляются в соответствующие вышестоящие органы.
2. Повышение доли отличных оценок деятельности. Например, в провинции Цзылинь государственные ведомства, получившие оценку деятельности отлично и хорошо, ниже нормы и неудовлетворительно, могут оценить работу своих сотрудников как отличную на уровне 20%, 18%, 17%, и 15%, соответственно. Государственное управление науки, технологий и оборонной промышленности предусматривает, что в случае отличной оценки деятельности ведомства, дополнительный государственный служащий такого ведомства имеет право получить годовую оценку своей деятельности на уровне отлично. В Ананьине, если правительственное ведомство получает отличную оценку своей деятельности, доля государственных служащих ведомства, которые могут получить отличную оценку в этот год, будет увеличена с 15% до 20%.
3. Увязка результатов оценки с поощрением. Существует три основные формы поощрения. (1) Грамоты. Например, в провинции Сычуань после того как результаты оценки управления деятельностью будут одобрены на заседании исполнительного комитета провинциального правительства, оно награждает грамотами ведомства, отличившиеся наиболее высокими показателями управления деятельностью. (2) Премии. Например, в провинции Хунань провинциальный комитет Партии провинциальное правительство награждают медалями и премиями правительственные учреждения, чья деятельность была оценена как превосходная, и награждают премиями учреждения, чья деятельность была оценена как надлежащая. Решение о выплате премии принимается учреждениями на основании результатов ежегодной деятельности каждого сотрудника и в соответствии с принципами поощрения отличных успехов и наказания неудовлетворительной деятельности, затем, после направления для одобрения провинциальному

⁵ В настоящей работе использованы презентации совещания по внедрению экспериментального управления деятельностью правительства, состоявшегося в Циндао в августе 2012 года; Изучение и практика управления деятельностью муниципального правительства Пекина, составленное Отделом по управлению деятельностью муниципального правительства Пекина в октябре 2011 года; Уведомление об «экспериментальных мерах по внедрению системы подотчётности и применению результатов оценки в управлении деятельностью народного правительства провинции Сычуань», изданное народным правительством провинции Сычуань 28 марта 2012 г. Мы хотели бы выразить благодарность всем, кто принял участие в этой работе.

управлению деятельностью и организационному отделу провинциального комитета Партии, они распространяются среди работников. (3) Вынесение благодарности за отличную работу. В провинции Сычуань любое учреждение, отличившееся безупречным управлением деятельностью в течение трех и более лет подряд, награждается благодарностью за отличную работу и единовременным премированием в дополнение к другим положенным формам поощрения. В Шэньчжэне учреждения, получившие отличную оценку деятельности в течение 2 и более лет подряд, награждаются благодарностью за отличную работу и, если их деятельность получила отличную оценку на протяжении 3 и более лет подряд, они получают награду за коллективные услуги класса 3, а их руководящие органы также подлежат поощрению.

4. Служат критерием для аттестации, отбора и назначения высокопоставленных государственных служащих. Например, Министерство государственных земель и ресурсов напрямую связывает результаты ежегодной оценки управления деятельностью с ежегодной аттестацией руководящих органов и служащих. Эти результаты рассматриваются в качестве ежегодной аттестации руководства этого учреждения, и составляют 70%, 60%, и 50% результата оценки деятельности главных ответственных руководителей, других членов руководства и других официальных лиц на уровне бюро в соответствующей организации. Оценки результатов также используются в качестве важного критерия для отбора и назначения руководящих лиц. В провинции Лаолин ежегодные результаты оценки деятельности учреждений являются критерием для оценки руководящих органов и должностных лиц, продвижения и назначения должностных лиц. Результаты оценки деятельности также используются организацией и кадровыми отделами.
5. Служат основой для административной подотчетности. Например, в провинции Фунцзянь административной подотчетности уделяется особое внимание при использовании результатов оценки деятельности правительства. При управлении оценке деятельности, правительственные служащие, которые несерьезно относятся к выполнению своих обязанностей, перекалывают свои обязанности на других, безрезультативны, создают задержки и препятствия в своей деятельности, или принимают взятки, привлекаются к строгой ответственности. В провинции Синьцзянь результаты оценки деятельности правительства являются основой для административной подотчетности. Главные руководители, ответственные за работу учреждений, получившие низкую оценку деятельности своей деятельности, будут вызваны для разговора, главным руководителям учреждений, получивших низкую оценку своей деятельности, будет сделан выговор, а главные руководители учреждений, получившие неудовлетворительную оценку в течение 2 лет подряд, будут наказаны.

II. Основные проблемы применения результатов оценки деятельности в китайском правительстве

Профессор Джон Бернс отмечал, что в последние 10 лет при оценке деятельности китайского правительства все большее внимание уделяется государственным услугам.

Несмотря на то, что это действительно так, по-прежнему существуют серьезные проблемы по применению результатов оценки деятельности в правительствах в сравнении с требованиями, озвученными на 18-м Всекитайском съезде КПК по построению правительства, ориентированного на оказание услуг, должным образом организованного, чистого, эффективного и удовлетворяющего потребности людей, а также требованиями по трансформированию государственных функций по созданию благоприятных условий для развития и оказания качественных государственных услуг, а также поддержания социальной справедливости и равноправия.

1. Акцент на материальное поощрение, пренебрегая поддержкой духа. Поощрение на основе результатов может обеспечить важные стимулы для упорной работы. Тем не менее, на практике результаты оценки деятельности правительства, главным образом, связаны с материальными формами поощрения, и в меньшей степени с поддержкой духа работников. Многие местные администрации подчеркивают, что цель проведения оценки деятельности заключается в определении размера премирования и, соответственно, напрямую связывают результаты оценки с премированием. Это является серьезным заблуждением с их стороны. Например, некоторые местные администрации выделяют специальные средства для проведения оценки деятельности руководства Партии и правительства, награждая денежными премиями людей, получивших отличную оценку своей работы. Из этих средств премирование 20% составляют премии главным руководителям, 30% – премии членам руководящей группы (куда входят главные руководители) и 50% – премии постоянным сотрудникам (куда входят члены руководящей группы) учреждения, получившие отличную оценку деятельности. Материальное поощрение является важным средством мотивации; однако, государственные организации отличаются от частных организаций; их цель более сложная. Поскольку при осуществлении государственной власти, правительство представляет не только материальные услуги, но также поддерживает воодушевление и формирует общественный дух. Прямая увязка результатов оценки деятельности правительства с материальным поощрением, в частности, премиями, будет способствовать преследованию личных выгод государственными служащими и ослаблению их чувства ответственности перед обществом. Это идет вразрез с развитием общественного духа и укрепления настроя по оказанию услуг, что очень необходимо китайской администрации, ориентированной на оказание услуг.
2. Широко распространена практика, когда основное внимание уделяют материальному поощрению, а дисциплинарными мерами пренебрегают, а расследования проводятся без привлечения людей к ответственности. Во многих местах четко установлено, что результаты оценки деятельности правительства должны рассматриваться как критерий административной подотчетности, однако на практике широко распространена проблема упора на поощрение и пренебрежения дисциплинарными мерами, и проведения расследований без привлечения людей к ответственности. Например, в некоторых местах результаты оценки деятельности администрации делятся на три класса: класс 1, класс 2, класс 3 и «ниже стандарта». Если годовой

показатель оценки деятельности учреждения составляет 80% или выше общей оценки, она классифицируется как «отвечающая стандартам»; все учреждения, получившие оценку «соответствует стандартам», имеют право на поощрение. Учреждения, классифицированные как класс 1, класс 2 и класс 3, получают премию в размере 50 тыс. юаней, 40 тыс. юаней и 30 тыс. юаней, соответственно. Учреждения, получившие оценку «ниже стандарта» всего лишь должны предоставить письменные объяснения, а решение о вынесении выговора главным руководителям учреждения будет зависеть от обстоятельств. Другой пример: согласно порядку, установленному в некоторых районах, учреждения, получившие неудовлетворительную оценку своей работы в течение 2 лет подряд, получают критические замечания, а доля сотрудников, которые могут получить отличную оценку будет сокращена до 4%. Помимо этого, членам руководящего органа этого учреждения будет объявлен строгий выговор, они будут лишены почетного звания, а также будут обязаны представить отчет о мерах по исправлению ситуации городскому правительству и реализовать эти меры на практике в указанные сроки. Билл Чу указал в своём исследовании, что более 99% правительственных служащих получают оценку «отлично» или «компетентные» и, таким образом, почти все из них получают премии и награды по результатам работы, что способствует снижению мотивации по достижению более высокой результативности деятельности. По сравнению с мерами поощрения, дисциплинарные меры в отношении тех, кто получает низкую оценку деятельности, безусловно, слишком мягкие. Даже учреждения, получившие неудовлетворительную оценку своей деятельности в течение двух лет подряд, получают только критические замечания, а их руководящие органы – выговоры и предписание устранить недостатки в указанные сроки. Люди описывают такой подход к подотчетности как «высокое замахивание хлыстом, а потом лишь легкое поглаживание им» или «замахивание хлыстом без удара», таким образом, никогда в действительности не затрагивающий интересы тех, кого наказывают. Каждое правительство должно установить систему ответственности; только таким образом они могут функционировать должным образом и при широкой поддержке общества. Правительство, ориентированное на оказание услуг, должно быть ответственным перед обществом. Текущая практика упора на поощрение и пренебрежение дисциплинарными мерами, и проведение расследований без привлечения людей к ответственности препятствует формированию эффективной подотчётности и ограничивает механизмы оказания государственных услуг. Как результат, порядки постановления «висят в воздухе», поскольку они не выполняются должным образом, дисциплина в правительстве разлажена, а работники теряют мотивацию к усердной работе.

3. Результаты оценки деятельности правительства и способы их применения не являются открытыми или прозрачными. Пол Хаббард в своей работе о реализации положений по раскрытию правительственной информации в Китае, опубликованной в апреле 2008 года, отмечает, что *«Китаю по-прежнему предстоит много сделать, чтобы сделать правительственную информацию открытой»*. Даже по прошествии пяти лет, в настоящее время практика

обнародования результатов оценки деятельности правительства и информации о том, каким образом они были использованы, не получила широкого распространения, соответственно, право на открытый доступ не было реализовано в полной мере. Неадекватное раскрытие общественности соответствующей информации стало проблемой, которую мы не можем игнорировать. Хотя общество имеет доступ к части результатов оценки деятельности, эта информация часто неполная, неточная и противоречивая. Местные правительства редко разрабатывают правила касательно предоставления населению доступа оценок результатов деятельности. Большинство провинций и городов при разработке предложений по реализации, рабочих планов и экспериментальных мер в области результатов оценки деятельности докладывали о прозрачности в принципе; тем не менее, им не хватает конкретных норм по обнародованию результатов оценки деятельности и информации о том, каким образом они были использованы. Как говорилось выше, эти результаты распространяются не среди общественности, а, в первую очередь, внутри Партии и государственных организаций или среди ограниченного числа организаций собрания народных представителей или комитетов Народного политического консультативного совета. Даже если местные правительства более активно подходят к обнародованию информации, они часто налагают ограничения по охвату, форме и процессу одобрения по обеспечению доступа к информации для общественности. В провинции Хунань, например, согласно положениям, после рассмотрения комитетом Партии и правительством результатов оценки деятельности правительства, они могут быть обнародованы в соответствующем объеме согласно определённым условиям. В провинции Сычуань, согласно правилам, результаты управления деятельностью правительства и информация о том, каким образом они были использованы, должны быть обнародованы соответствующим образом и должны быть разработаны каналы для общественных жалоб и обсуждений, обеспечивая таким образом общественный контроль. Доступ общественности к результатам оценки деятельности правительства обеспечивается в редких случаях, а информация о том, каким образом результаты были использованы, еще реже. Вышеприведенные примеры показывают, что результаты оценки деятельности правительства и информации о том, каким образом они были использованы, функционируют в закрытой или полужакрытой системе. Правительство и его руководители не уделяют должного внимания отношению граждан и получения обратной связи в отношении результатов оценки деятельности и информации о том, каким образом они были использованы. По этой причине, несмотря на то, что правительства на всех уровнях тратят много времени энергии и средств для решения этого вопроса, эффективность и степень доверия к оценкам деятельности правительства крайне низки, как и удовлетворение граждан. Это представляет собой ситуацию, когда результаты оценки деятельности и информация о том, каким образом они были использованы, сравнительно закрыты и не соответствуют требованиям правительства, ориентированного на оказание услуг, в том, что государственная власть, государственные дела и управление в каждой области

должны быть обнародованы.

4. Результаты оценки деятельности правительства недостаточно тесно связаны с распределением бюджета. В таких развитых странах как, например, США, Великобритания, Австралия и Новая Зеландия, увязка результатов оценки деятельности с бюджетными ассигнованиями является самым важным способом применения этих результатов. С другой стороны, в Китае этот метод не получил широкого признания или применения. Роберт Бен, профессор Школы управления им. Кеннеди Гарвардского университета и председатель программы для руководителей «Повышение эффективности правительства», отмечает, что оценка деятельности правительства может способствовать государственным служащим в распределении бюджета, поддержке деятельности правительства и является естественным инструментом. Правительства на более высоких уровнях могут с большей эффективностью управлять и устанавливать приоритеты ресурсов государственной службы в свете результатов оценки деятельности правительств более низкого уровня или учреждений, а также проблем, возникших во время этого процесса. Это окажет содействие правительствам на более низких уровнях и учреждениям, продемонстрировавшим более эффективную деятельность, в получении большего объема бюджетных ассигнований, трансфертных платежей, общественных проектов и т.д., что позволит им предложить больше качественных государственных благ и услуг, и максимизировать эффективность государственных расходов. В настоящее время, результаты оценки деятельности правительства играют ограниченную роль в качестве критерия для распределения ресурсов в области государственных услуг; это расходится с требованием правительства, ориентированного на оказание услуг, по снижению расходов, обеспечению более качественных услуг и более эффективной деятельности.

III. Решения по эффективному применению результатов оценки деятельности правительства

С целью должного решения проблемы, заключающейся в том, что оценки являются простой формальностью, проводятся только ради себя, или ради поощрения или признания, а также для того, чтобы результаты играли более целесообразную и продуманную роль в построении правительства, ориентированного на оказание услуг, необходимо предпринять огромные усилия, способствующие эффективному применению результатов оценки деятельности правительства.

1. Разработка мер поощрения для обеспечения качественных государственных услуг и использование роли поддержания духа. Поощрение в правительстве, ориентированном на оказание услуг, должно основываться на поддержке духа. Поощрение качества государственных услуг крайне необходимо с тем, чтобы содействовать правительственным служащим в поддержании общественного духа, укреплении чувства услуг, формировании характера служения обществу, и более качественного выполнения обязанностей по оказанию государственных услуг. В 1994 году Европейский союз добавил к награде «Европейского качества» награду за качество государственных услуг. К 2000 году в большинстве европейских стран была учреждена национальная награда

качества. В Китае в районе Лонгинг в Шэньчжэне была учреждена награда качества в области государственных услуг, а в 2011 году Ханчжоу учредил награду качества в области государственных услуг. Такая практика активно способствует развитию чувства служения обществу и повышению понимания служения государственных служащих. Нам необходимо изучать опыт в этой области, расширять спектр экспериментального применения, постепенно повышать уровень наград за качество в области государственных услуг, стремясь к учреждению национальной награды за качество в области государственных услуг до конца 12-го пятилетнего плана национального экономического и социального развития Китайской Народной Республики. Это задаст стандарты качества по государственным услугам, произведет необходимый демонстрационный эффект, и будет служить мотивацией для правительства на всех уровнях для выполнения своих обязанностей по оказанию эффективных, высококачественных государственных услуг.

2. Совершенствование системы административной подотчетности, сфокусированной на государственных услугах. Для того, чтобы ввести в практику использование результатов оценки деятельности правительства, ориентированного на оказание услуг, необходимо серьезно улучшить систему административной подотчетности сконцентрированной вокруг оказания государственных услуг, ввести ответственность за оказание государственных услуг и решить проблему упора на поощрение и пренебрежение дисциплинарными мерами, и проведение расследований без привлечения людей к ответственности. Ответственность и полномочия правительств на всех уровнях должны быть определены в соответствии с законом. Для учреждений и должностных лиц, которые не выполняют должным образом свои обязанности в сфере государственных услуг и получают неудовлетворительную оценку деятельности, необходимо провести расследование с тем, чтобы выяснить имели ли место в данном случае неправильные решения, недобросовестное осуществление, слабое управление, или административное злоупотребление или превышение власти. В случае крупных ошибок в их работе или в крупных случаях халатности, имеющих серьезные социальные последствия, ответственные лица или руководители должны привлекаться к строгой ответственности. Помимо этого, объем, разделения, классификации, применение, процедуры, а также временные сроки административной ответственности должны быть разъяснены в соответствии с законом для того, чтобы сделать административную подотчетность более институционализированной и стандартизированной. Это будет способствовать эффективному предотвращению случаев игнорирования или откладывания важных вопросов.
3. Обнародование результатов оценки деятельности правительства и информации о том, каким образом они были применены. Общеизвестная система раскрытия информации служит в качестве институциональной основы для эффективного применения результатов оценки деятельности правительства в развитых странах Запада. Правительство, ориентированное на оказание услуг, является открытым и прозрачным правительством, которое ставит на первое место людей. Мы должны на постоянной основе внедрять постановления государственного совета об опубликовании государственной информации и предложений по углублению прозрачности

административных дел и совершенствования административных услуг. Заключение, рейтинги, обнаруженные проблемы и предложения по ответным мерам по результатам оценок, а также статус ответных мер и применения результатов оценок, должны быть доведены до сведения общественности посредством различных каналов, таких как правительственные порталы, газеты, публикации, радио и телевидение, и пресс-конференции на последовательной, систематической и беспрепятственной основе. Мы должны создать работающие каналы для участия общественности, такие как интернет, телефон, электронная почта, с целью должного уважения и поддержки прав граждан на доступ к информации, отвечать на вопросы, вызывающие озабоченность у граждан, и принимать замечания, предложения, вопросы и контроль со стороны граждан. Необходимо поощрять участие граждан и осуществление контроля со стороны средств массовой информации. Благодаря этим мерам доступность результатов оценок для общественности будет способствовать принятию ответных мер и постоянному повышению эффективности оказания государственных услуг правительством. В провинции Цзылинь уже заложена прочная основа для обнародования результатов оценки. При проведении оценки в городах, префектурах, округах и районах, предусматривается, что результаты оценки должны сообщаться соответствующим правительствам или правительственным учреждениям своевременно, должны быть предоставлены отзывы и предложения по улучшению работы оцениваемых организаций, а после, результаты должны быть опубликованы. Также предусматривается, что результаты годовых оценок деятельности провинциальных правительственных учреждений, должны быть опубликованы после одобрения провинциальной оценочной комиссией по деятельности правительства. В городе Хешан провинции Гуандун также установлен порядок для предоставления замечаний по оценке деятельности в органах, напрямую подчиняющихся муниципальному правительству, в соответствии с которым муниципальный комитет Партии должен издать уведомление о результатах оценки, а результаты опубликованы на вебсайте правительства.

4. Увязка результатов оценки деятельности правительства с бюджетными ассигнованиями. В таких развитых странах как, например, США, Великобритания, Новая Зеландия и Швейцария, оценка деятельности является важным инструментом повышения качества государственных услуг, предоставляемых государственным сектором. Мы должны использовать успешный опыт развитых стран по применению результатов оценки деятельности правительства, увязать результаты оценки с решениями, связанными с бюджетными ассигнованиями, и использовать результаты оценки в качестве важного критерия для бюджетных ассигнований, трансфертных платежей и государственных проектов на следующий год. Правительства более высокого уровня, соответствующие руководящие учреждения и финансовые учреждения при распределении бюджетных средств и государственных программ должны отдавать приоритетное внимание правительствам или учреждениям с хорошими оценками

деятельности. Подобным образом, правительства более высокого уровня, соответствующие руководящие учреждения и финансовые учреждения должны осуществлять строгий контроль или сокращать предоставление бюджетных средств и государственных программ в отношении правительств или учреждений, получивших неудовлетворительные оценки деятельности, которые не могут быть обоснованы, или не выполнивших предложения по улучшению, разработанные на основе оценки деятельности.